OTAN. Bourses de recherce. Programme 1996-1998.

Institutions democratiques

Miroshnichenko Natalia

L'Institut de l'Europe, l'Académie des Sciences Russe, Moscou

RAPPORT FINAL

Le nouveau élargissement de l'UE à l'Est: problems de la cohésion économique et sociale

Résumé

L'étude de deux années avait pour but de discerner la situation actuelle dans le domaine de la cohésion économique et sociale et ses problèmes essentiels lié à l'élargissement à l'Est aussi que réfléchir à la possibilité de maintenir les principes de la cohésion.

Le present rapport éluside des principals résultats de l'étude. Et notamment il

- analise les modifications qui étaient introduit par le Traité de Maastricht et des autres décisions des institutions de l'UE dans la conception de la cohésion; donne la caractéristique des principales instruments de la cohésion (Fonds structurels, Fonds de cohésion, Banque européenne de l'investissement); determine le role du budget de l'Union pour l'accéleration du processus de cohésion, donne une appréciation de l'éfficacité des mesures de la politique de cohésion;
- donne la caractéristique du développement économique et social des pays de l'Europe centrale et orientale - candidats à l'adhésion et estimer le niveau du retard; développe la compréhension du problème du coût budgetaire de l'élargissement pour les Fonds structurels; évalue des pérspectives du

développement de la conception de cohésion dans les conditions de l'Europe élargie aussi que dans les conditions de l'UEM.

En conformité de la logique et des tâches principales de l'étude le présent rapport est divisé en deux parties interdépendantes: la première est consacré principalement à l'évaluation des problèmes de cohésion dans le cadre de l'UE à Quinze, deuxième - en tenant compte de l'élargissement à l'Est.

Les principales sources de la recherche étaient: des matériaux officiels publié par le Diréctorate Générale XVI "La politique régionale et la cohésion" de la Commission de l'UE, les rapports annuels des Fonds structurels, du Fonds de cohésion et de la BEI, le Premier rapport de cohésion, des résolutions et des débats courants dans les institutions de l'UE (le Parlement européen, le Comittée économique et social, le Comittée des régions et d'autres), des discours des responsables de l'UE de l'élaboration de cette politique. L'auteur utilise des oeuvres des économistes qui travaillent en Europe (Baldwin R., Rollet Ph., Maillet P. les spécialistes de l'Institut de l'OFCE et beaucoup d'autres) et en Russie (Artobolevski, Borko Y., Bousigina I., Chichkov Y. et d'autres).

L'approbation des résultats de l'étude. Les problèmes élucidé dans l'étude ont trouvé l'approbation dans le série des articles et des discours sur les conferences, particulierement:

- "La politique de la cohésion économique et sociale dans l'UE après Maastricht", publié en Janvier 1997 dans la revue centrale économique de Moscou "L'économie mondiale et les relations intérnationales";
- "Leveling of the economic cooperation as a factor of regional stability", qui a paru dans la monographie collective de l'Institut de l'Europe (Académie des sciences de Russie) "La sécurité de la Russie sur la Direction méridionale. Région de la mer Noir". La même article a paru dans la série "Les rapports de l'Institut de l'Europe" N 37. Cette article est consacré à l'analyse de la possibilité d'emprunt dans la Région de la mer Noir de l'expérience de l'UE dans le domaine de la cohésion économique et sociale;
- le même sujet était énoncé sur le seminaire «Security from Yalta to Madrid. Regional cooperation between Russia and Ukraine» (Yalta, Ukraine, le 11-19 mai 1998) (les matérieux vien de paraitre) et aussi sera énoncé dans le discour sur le prochain «Ecole européenne d'été» «L'Union Européenne et la construction de

nouvelle Europe du XXI sciècle» (le 28 juin - 4 juillet 1998, Russie, Anapa, l'Univérsité d'Etat de Kuban)

- le rang des réflexions de l'auteur sur les problèmes concernants le sujet de la recherche était publié dans les materieux du séminaire consacré aux problèmes de l'unification européenne, organisé par l'Association Internationale de Science Politique (les 10-12 Juillet 1997, Bruxelles);
- certaines thèses de recherche étaient énoncé dans le discour sur la conférence internationale "L'Europe dans l'année 2000 et après: point de vue de la Russie, OTAN et des pays de l'Europe Centrale et Orientale", qui avait été organisé à Moscou les 12-13 Mai 1997 par le Club Atlantique de jeunesse et l'Institut des études économiques et politiques internationales et avec l'assistance financière du Bureau de l'information et de la presse (OTAN); la direction et l'administration de la conférence était réalisé par vice-president du Club Atlantique de jeunesse et en même temps l'auteur du présent projet;
- le discour sur le sujet de la terminologie accompagnante le présent rapport sur le séminaire des jeunes chércheurs «Les problèmes de l'enseignement et l'étude des problèmes europénnes» (l'Univérsité d'Etat du St.-Peterbourg, 19-20 décembre 1997)
- le discour sur la conférence des jeunes chercheurs (Moscou, le Praesidium de l'Académie des sciences de la Russie, 25 décembre 1997);
- le discour sur «le table rond» «Les problèmes régionales et étnonationales. L'expérience de l'Europe Occidentale et la Russie» (Moscou, l'Institute de l'Europe, 2 juin 1998). Les matérieux vien de paraitre;
- le discour sur la section «L'union Européenne après Amstérdam» de la conférence intérnationale «Dix ans de la coopération: l'Union éuropéenne et la Russie dans la pérspecive» (l'Univérsité d'Etat du St.-Peterbourg, 5-6 juin 1998). Les matérieux vien de paraitre;
- le titre «Les problèmes de la politique régionale et de la cohésion» dans l'édition trimestrielle «L'Union Européenne: faits et commentaires», l'Institute de l'Europe, Moscou, nn. 3, 4 1997, nn. 1, 2 1998.

Pendant la recherche l'auteur a visité deux fois la Belgique (1. Le séminaire intensive sur L'Union Européenne au College de Europe, Bruges, juillet 1997; 2. Bruxelles, La Bibliothèque de la Commission Européenne, novembre 1997), et

aussi l'Ukraine (le séminaire sur la sécurité et problèmes de la construction européenne).

Quand cette recherche était conçu, des chercheurs en Union Européenne et chez nous en Russie ont seulement commençait la disscussion au sujet de l'influence de l'élargissement à l'Est sur la cohésion économique et sociale de l'UE. De plus, au moment de l'achèvement de la Conférence intergouvernementale (CIG), les perspectives de cette politique importante de l'UE restaient nébuleuses. Deux grands événements "Le Forum de cohésion" (Bruxelles, avril 1997) et "Sommet européen des régions et des villes" (Amsterdam, mai 1997) n'ont presque attiré l'attention des participants de la CIG et n'ont pas provoqué l'intérêt aux problèmes de la politique régionale et de la cohésion. Il faut remarquer le rejet général à l'inclusion des questions à propos de la logique future de la politique de cohésion dans l'ordre du jour de la Conférence et seulement la sertaine inquétude quant au volume des crédits affectés à la cohésion en rapport avec les nouveaux besoin qui pourraient apparaitre après l'élargissement au pays du Centre et de l'Est de l'Europe[1].

Dans cette situation les principes de cohésion semblaient vulnérables sur le seuil de l'élargisement à l'Est, l'édification de l'UEM et les processus concomitants - la coopération renforcées et la construction éventuelle de l'Europe à pluxieures vitesses.

Cette manque d'attention était dénué de fondement. La cohésion jusqu'à présent est l'un des principales objectifs et l'une des sphères prioritaires de l'Union. Elle s'est installé face aux risques de fracture de la société et son progrès est immense.

1. Le progrès de la politique de cohésion. Durant toute l'histoire les institutions de l'Union occupaient constamment des problèmes de l'harmonisation socialle et économique, la réduction des écarts du développements à l'intérieur de l'UE. L'Acte unique européen a donné naissance à la politique communautaire constante dans se domaine sous le titre - la cohésion

[1] Task-Force on the Intergouvernmental conference. N 31. Briefing on Economic and Social Cohesion. PE 165.899. Luxembourg, 14 March 1996.

économique et sociale. Le Traité de Maastricht a incorporé la cohésion dans la liste des principals objectifs et des sphères prioritaires de l'activité de l'Union. La réalisation du haut dégrée de la convergence économique et sociale est nomé comme l'une des conditions indispencables de la durabilité de l'Union, l'approfondissement et l'élargissement des buts de l'intégration.

La politique de cohésion porte le caractère horisontale (selon l'article 130b du Traité de Maastricht). C'est à dire l'Union dans toutes ces actions prend en considération la tache de la réalisation du haut niveau de la cohésion économique et sociale entre ses membres.

Le caractère horisontale de la cohésion s'est incarnée à plein bord dans le budget de l'Union. Le percée des idées de la cohésion dans la sphère financière était éffectué avec la signature de l'Acte unique et l'adoption du Paquet Delor I. Aujourd'hui après les décisions de Maastricht et Edinbourg la formation du budget dépend considérablement de la capacité contributive des Etats membres, c'est à dire - de la prospérité relative des Etats. La cohésion est la deuxième article de dépense après le financement de la politique agricole commune. Les dépenses budgetaires au titre de la cohésion augmentent absolument et relativement aux autres dépenses de l'UE. Touts les Etats membres ont la possibilité de recevoir l'aide des Fonds structurels (principals instruments de la politique), et la volume de l'aide augmente avec le temps proportionnellement dans touts les pays. Plus de la moitié des crédits des Fonds reçoivent les quatres pays - l'Irlande, l'Espagne, le Portugal et la Gréce - les moins développés dans l'UE, les pays dit «de la cohésion». Ces pays gagnent considérablement aussi dans la rédistribution des réssources budgetaire, malgré que les crédits en dehors des Fonds exercent l'enfluence souvent neutre que de stimulation. Le système des ressources propres de l'UE est favorable à ces pays. Néanmoins le certain dégrée de l'inequation a résté: la manque de la prise en considération du indice de la population dans le processus de l'affectation dans le budget - c'est l'une des causes du certain désaccord entre la disposition du pays-membre dans le rang des contributeurs-bénéficiaires et le niveau de son bien-être. C'est pourquoi l'Allemagne occupe la moins avantageuse position.

La politique de cohésion à présent est puissante, elle posséde assez de ressources pour financer toutes les régions retardataires. Elle a pu réculer la réalisation stricte du principe de la concentration - l'un des principes lancés par

la Réforme des Fonds structurels de 1989. L'action des Fonds est fortement decentralisée. Les programmes forme en coopération étroite de la Commission Européenne avec les représentants des organes du pouvoir nationales, régionales, locales et dès le 1994 avec les différents partenaires sociaux-économiques. Cette concordance du principe du partenariat avec le principe de la subsidiarité permet à distribuer plus éffectivement les devoirs de la préparation et la réalisation des programmes. En conformité avec le principe de l'additionnalité l'aide communautaire serve le catalisateur de l'augmentation des réssources au niveau nationale pour les buts du développement économique et social.

Les analyses de la Commission montrent que le volume des crédits des Fonds est capable d'éviter l'aggravation des disproportions entre les Etats membres et stimuler la rattrapage.

Le renforcement des instruments de la cohésion était la bonne réponse aux plans de la construction de l'UEM. Notamment, dans la création du Fonds de cohésion le caractère compensateur de cette politique s'est manifesté avec évidence. Est ce qu'elle pourra faire face aux futures modifications liées à l'élargissement?

2. La cohésion face à l'Elargissement à l'Est. Dans le plus bref délai le nombre des membres de l'UE peut presque se doubler et son éspace peut devenir encore plus hétérogène: l'élargissement de l'Union européenne à l'Europe centrale et orientale apportera des pays relativement pauvres en trois fois plus de population que du PIB. Selon des appréciations, des pays-candidats pourront atteindre le niveau actuel du PIB par habitant des quatres pays retardataires de l'UE seulement dans deux dizaines d'années[2]. Peut-être, seulement le seul d'entre touts les candidats - la Pologne - a retrouvé aujourd'hui le niveau de production qu'il avait atteint avant le récession du début du processus de transition. Ainsi l'UE doit faire face à l'aggravation des écarts du développement sans précédant.

En analisant la modification des positions et des regards dans l'Union en ce qui conserne le coût de l'élargissement on peut constater aujourd'hui la transition du pessimisme à optimisme réservé. Il y a au moins deux raisons pour affirmer que les dépenses de l' UE liées au financement du retard de l'Est sera moindre à tiers ou à moitié que les chiffres colossals des premières études:

---

[2] Voir par ex. Denis Badré. Union européenne: les conséquences économiques et budgétaires de l'élargissement à l'Est. L'OFCE. Les rapports du Sénat, N 228, Paris, 1995-1996.

a) La pleine conservation de méthode classique du financement du retard par des Fonds structurels traduira par une augmentation de son chiffre jusqu'aux 15-30 millions d'ECU par an selon des differents comptes. Il est évident que ce volume de l'aide - environ de 15-25% du PIB national - sera ruineux pour les systèmes financiers des pays-candidats (pour les principales bénéficiaires actuels des Fonds le niveau de l'aide communautaire est équivalent environ à 3% de leurs PIB).

b) A cause de l'environnement macroéconomique difficile de l'UE "il n'y a en effet aucune chance que la renégociation, en 1999, des nouvelles perspectives financières, aboutisse à une augmentation substantielle du budget communautaire et a fortiori dégage les ressources nécessaires au plein accès des nouveaux adhérents à la PAC et aux Fonds structurels"[3].

C'est pourquoi en partie nous voyons cette sérénité de l'UE: l'élargissement ne sera pas trop coûteuse.

On proposait des differentes formules de l'appartenance partielle des pays de l'Est dans les structures de l'UE. Mais les demandes d'adhésion se basent sur les thèses du Traité de Maastricht et sur les reglements courants. L'élargissement ne sera credible pour les Etats membres potentiels que s'il implique à terme l'application de toutes les politiques communautaires, y compris la politique de cohésion. L'UE réalisera l'élargissement - sa ambition politique et son devoir moral - si elle donnera l'accès maximalement complet à touts les piliers. Mais l'adhésion de l'Est n'est envisageable sans garanties quant à la poursuite des principes de cohésion dans les Etats membres et les régions pauvres de l'Union à Quinze. Quelle est la solitude?

Au mois de juillet 1997 la Commission Européenne a élaboré le document, intitullé «Agenda 2000. Pour l'Union plus forte et plus large», où elle a formulé sa position à propos de l'influence de l'élargissement future sur la politique économique de l'Union, notamment sur la politique de la cohésion. Au mois de mars 1998 la Commission a présenté ses propositions de Règlements pour les Fonds structurels ente 200 et 2006. Ces textes s'inscrivent dans la droite ligne de ce que la Commission avait annoncé dans l'Agenda 2000. Le plus bref délai le projet doit être adopté par les organes et institutions de l'Union.

---

[3] F.de la Serre. "L'élargissement de l'UE aux pays de l'Europe centrale et orientale: quelle différenciation?". Rapport sur la troisième conference ECSA-WORLD.

La Commission propose de conserver le volume des crédits des Fonds sur le niveau de l'année 1999 - 0,46% du PIB commun de l'UE, de maintenir les principals objectifs de cohésion et seulement faire pénétrer quelques éléments réstrictifs additionnels. Ces propositions doivent en principe satisfaire les Etats membres et la premiére groupe des Etats adhérants. Mais on peut attendre la réaction négative sur quelques positions du programme de la Commision. Premièrement l'élargissement automatiquement diminuera le niveau moyen de PIB par habitant et par conséquent certaines régions de l'UE à Quinze perdront le statut des plus pauvres. Pour ces derniers l'adhésion des pays de l'Est deviendra le moins avantageuse: quoiqu'elle ne ruinera pas probablement leurs positions concurentiélles mais mets en doute leurs statut des bénéficiaires. Parmi ses régions il y a toute la térritoire de l'Irlande, l'Irlande du Nord, la Corse, la Sardaigne, le Flevoland, la Valence, Lisbonne, les arrondissements de l'industrie incienne Avesnes-Douai-Valenciennes-Hainaut. La destination de l'aide de la Communauté pour ces régions est politique plutot qu'économique. La décision sur certaine augmentation des crédits au titre de la cohésion semble plus juste. Ainsi l'Union pourra sauvegarder l'acquis principale de la politique de cohésion - l'aide pour touts les régions et groupes sociaux nécessiteux.

Autrefois la cohésion n'avait pas besoin de n'importe quelles conventions. A présent la Commission Européenne est arrivé à un proposition suivante: il ne faut pas changer la logique de la politique de cohésion, il faut adopter seulement encore un principe du financement conditionnel: le transferts financiers ne peut pas être supérieurs à 4% du PIB de pays adhérent. Ainsi, selon la Commission, l'UE pourra conserver des resources financières pour maintenir la cohésion dans l'UE à Quinze et promouvoire le développement économique et social dans les nouveaux pays. Mais l'aide par habitant aux PECO sera insignifiante en comparaison de la volume des crédits au régions de l'UE des Quinze. Ainsi la deuxième source des conflicts potentiels est liée avec l'application du ce principe. Le dernier semble très dur pour les économies en voie du développement qui peuvent absorber le volume plus grand d'argent.

Et le troisième obstacle au développement des réformes de la politique de cohésion - c'est la nécessité de l'unanimité du Conseil en prenant des décisions sur la réglementation des Fonds structurels (l'article 130d du Traité courant). Jusqu'à présent le problème de l'application après 1999 de cette article n'est pas

résolu. L'application de cette article dans l'Union élargie rends possible des tentatives du chantage et d'utilisation du pouvoir de blocage des décisions pour empêcher la réforme efficace de la politique de cohésion. La logique commanderait donc de régler cet problème préalablement à tout élargissement.

Néanmoins, en se basant sur les faits , l'intégration des PECO à l'Union ne doit pas créer des problèmes insurmontables, au contraire, elle créera des nouveaux impulsions pour l'accélération de la croissance économique pour touts les membres. Mais l'intégration - ce n'est pas la panacée, c'est le moyen. Si les PECO pourront utiliser corréctement les avantages de l'intégration il ne deviendront pas le fardeau financier pour l'UE, il deviendront les nouveaux «tigres européens» comme l'Irlande.

Introduction

Tout d'abord il faut donner quelques explications aux notions et termes.

Malgré que «la cohésion économique et sociale» est ensérée dans le rang des principals objectifs de l'UE, on se contente de la définition approximative de cette conception. La cohésion - c'est le processus de la réduction des écarts du développement entre les régions et pays de l'Union Européenne qui sont éxprimés le plus souvent par les indices du rapprochement du PIB par habitants et de la part des chomeurs. Cependant on peut voir dans certains travaux l'intérprétation plus large de ce terme avec l'utilisation des différents indices du bien être d'Etat et du société. Par éxemple on compare les indices du développement des systèmes de production et de l'infrastructure, de la formation et du santé public, de la qualité de l'environnement, le poursentage des migrants etc. Touts ces indices sont liés avec les deux principals. C'est le sens de cohésion est plus large que de la convérgence dit «réelle» ou la rattrapage. Mais il sera incorrect d'identifier la cohésion et la convegence. Parce que le dernier comprend aussi la convérgence nominale qui signifie le rapprochement des indices macroéconomiques qui caracterisent la stabilité des prix, la situation dans les finances publiques, la convergence des taux d'intérêt etc.

Il faut noter que le terme «la cohésion" signifie non seulement le processus de la diminution des disproportions, mais aussi la politique appropriée, l'action en faveur de la réduction des écarts. La cohésion ou la politique de cohésion est devenu l'une des principales forme de l'expression de la solidarité mutuelle des Etats membres dans le domaine de la prospérité.

Il y a deux raisons qui éxpliquent la nécessité du développement de cette politique sur le terrain de l'Union. La première est économique. Jusqu'au présent la théorie économique n'a pas donné la réponce sur la question comment l'intégration exerce l'enfluence sur la dinamique des disproportion entre les differents régions et pays. Les théoriciens se divisent en deux groupes: celles-là qui croient en augmentation des écarts (théorie de divérgence) et celles-là qui croient en réduction des écarts (théorie de convergence). L'intégration des sphères économique et monétaire véritablement leve des barrières et peut créer les possibilités complémeentaires pour le nivellement des disproportions. Mais la vitesse du processus de la convérgence est aussi la fonction des tendances globales dans l'économie mondiale. Le prestige du lieu (ou de région) du placement reste le facteur déterminante lors de la prise de décision sur l'installation des entreprises. Ainsi le marché a besoin du controle et des facteurs fausses de l'accélération de la convérgence et la rattrapage.

A la fin du 1996 la Commission Européenne a publié le premier rapport sur la cohésion économique et sociale de l'Union (quand le travail sur la présente étude était commencé). C'est pourquoi dans notre rapport nous tacherons d'éviter les répétitions. L'analyse fait par la Commission a demontré que les disparités de revenu par habitant entre les Etats membres se sont fortement réduites au cours de la dernière decennie. Les bons résultats ont été obtenus par l'Irlande, après par l'Espagne et la Portugal. En ce qui concerne l'emploi, les résultats sont plus mitigés. Les disparitées de revenu entre les régions de l'Union sont réstées largement inchangées et les disparités régionales de revenu se sont accrus à l'intérieur de touts les Etats membres. L'amplitude des différences en matière de chomage s'est fortement élargie. Ainsi dans l'Union il y a tant à faire pour obtenir le haut niveau de la cohésion.

Il y a aussi la raison politique ou stratégique. La politique de cohésion est le moyen de la prévention de la marginalisation de la part des participants dans le processus de l'intégration et de la minimisation du risque de la naissance des

situations qui menace le développement de l'Union et sa intégrité. Ou plus simplement l'aide financière dans la cadre de la politique de cohésion est le bon stimulant pour entrer et rester dans l'Union.

La conception de la cohésion est mobile: il n'y a pas des critères, principes et instruments strictes de la cohésion. On comparant des indices du développement economique et social des pays et régions et en analysant l'éfficacité des mesures de l'accéleration du processus de rattrapage nous pouvons s'imaginer le niveau de cohésion. Pour les analystes plus facile de parler de l'acceptabilié des mecanismes de la politique de cohésion pour que l'Union pourra continuer son développement. Le bon indicateur de cette acceptabilité est les résultats des pourparlés lors de la prise de décision consernant les pérspectives budgetaires de l'Union. Pendant ces pourparles le caractère compénsateur de cette politique se manifeste. Un bon example est le compromis d'Edinbourg quand les pays membres retardataires avaient obtenu le Fonds de cohésion (qui était transformé de l'adée et de la proposition de l'Espagne de la création du mécanisme financier compénsateur), l'augmentation des crédits des Fonds et du plafond des réssources propres de l'UE en echange de la possibilité de la réalisation des autres plans de l'UE, notamment la créàtion de l'UEM.

La politique de cohésion économique et sociale dispose dans son arsenal de différents instruments et méthodes. De facto l'une des principales méthodes reste la rédistribution des ressources financières en faveur des régions et Etats membres retardataires. Conformement avec cette thèse les principals instruments sont financiers - les Fonds budgetaires (quatre fonds structurels - le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen le Fonds européen d'orientation et de garantie de l'agriculture; l'Instrument financier d'orientation de la pêche et le Fonds de cohésion) et la Banque européenne d'investissement. La rédistribution des finances budgetaires est l'aspect le plus visible et perceptible de la politique de cohésion. C'est pourquoi nous éxaminerons dans la première partie du présent rapport comment les objectifs de cohésion se reflétent dans le budget commun de l'Union.

La rédistribution - ce n'est pas le mot qui peut determiner d'une manière exacte les taches de la politique de cohésion. Aujour'hui on estime que cette politique a passé de la simple rédistribution des finances à la méthode de la stimulation du potentiel endogène des régions. C'est à dire dans l'Union on pense

beaucoup comment et à qui donner d'argent. Nous éxaminerons comment l'action des Fonds s'est optimisé avec la réforme.

Malgré sa court histoire la politique de cohésion a atteint des grands résultats. Après l'analyse du progrès de cette politique, la deuxième partie du rapport vise à repondre aux questions: est-ce que le nouveau élargissement à l'Est pourra ruiner certains acquis de la cohésion, est-ce que le role de la politique de cohésion doit diminuer dans l'Union élargie et approfondie.

Le présent rapport ne se propose pas de demontrer touts les problèmes liés avec la cohésion. Il se concentre seulement sur les éléments les plus substantiels du développement de la cohésion en conformité avec l'élargissement. Mais dans la conclusion nous tacherons de marquer une autre groupe des problèmes - liés avec l'édification de l'Union monetaire - parce que le dernier doit commencer son travail presque simultanement avec l'élargissement.

Chapitre 1. Le progrès de la politique de cohésion.

Le développement de la politique de cohésion économique et sociale commence dès le 1986 - l'année de la signature de l'Acte unique européen, qui a fixé dans le Titre V et les articles 130a-e les principals éléments de cette politique - les objectifs et les instruments. La deuxième date importante - l'année 1992 - la signature du Traité sur l'Union Européenne - Traité de Maastricht - qui dans son prémbule a déterminé le nouveau caractère de cette politique. Conformement à ce dernier la cohésion ce n'est pas seulement la politique qui accompagne la construction du Marché intérieur, mais principalement l'une des trois priorités de l'Union (deux premières sont la construction d'espace sans frontières et de l'Union économique et monétaire). Deux ces Traités ont devenu les impulsions à la Réforme des Fonds structurels (la date du commencement est 1989).

Pourquoi il faut considérer l'année 1986 comme le point du départ de la politique de cohésion, malgré que les instruments importants de cette politique - les Fonds structurels et la Banque européenne d'invéstissement (BEI) - étaient crée bien avant de cette date. Parce que les actions des mécanismes pour la régulation des problèmes des régions en retard caractérisaient par la dispérsion, la manque de la coordination et de la caractère systématique. Il faut noter que dans le Traité instituant la Communauté économique européenne (1957) la tache

du rapprochement des indices du développement économique et social des régions de la Communauté n'était pas posée. La Communauté était composée par les 6 pays proches par les caractéristiques du développement de l'économie et de la sphère sociale. L'envérgure des disproportions est devenu puissante après l'adhésion des pays moins développés. En dehors de ça les taches de l'intégration sont devenu plus difficiles particulierement pour les nouveaux membres. Le temps exigait de la coordination et la complication des mesures des Fonds et de la légitimation de cette politique. L'Acte unique a réuni touts les instruments de la politique économique commune sous le titre «la cohésion économique et sociale» et a formulé ses objectifs - diminuer les écarts du développement des différents régions et pays de la Communauté et réduire le retard des régions.

Dès le 1 novembre 1993 les relations entre les pays de l'UE sont déterminé par le Traité de Maastricht qui institue l'Union économique et monétaire (UEM). La cohésion économique et sociale est inséparable de plans de la construction de l'UEM. Elle est parmi des principals objectifs et des sphères prioritaires de l'UE. La construction de l'UEM (avec le marché intérieur et la politique commune) est considéré dans l'article 2 comme le moyen pour la réalisation de haut niveau de cohésion entre les Etats membres. En même temps le renforcement de la cohésion - c'est sans doute la condition importante au développement de l'UEM. Ainsi le Traité de Maastricht a lancé le défi aux pays retardataires. La réalisation des critères de la stabilité des prix et des budgets nationales, qui sont indispensables pour l'UEM, exige des grands efforts. Sela peut aggraver la situation sociale et freiner la croissance économique et le rapprochement des indices économiques des differents pays de l'UE. La politique de cohésion est applée à atténuer des conséquences négatives du processus de la construction de l'UEM pour les régions en retard. La division IV du Traité et le Protocole sur la cohésion économique et sociale renforcent les instruments de cette politique. Les principales modifications sont:

- le caractère horisontal de la politique de cohésion - l'article 130b, en conformité avec laquelle la formulation et la mise en oeuvre des politiques et des actions de la Communauté ainsi que la mise en oeuvre du marché intérieur prennent en compte les objectifs de cohésion et participent à la réalisation de la cohésion;

- la flexibilité du placement des crédits des Fonds structurels;
- l'éxtension des taches du Fonds social (voir l'article 123 du Traité);
- la création du nouveau Fonds de cohésion pour le financement des projets dans le domaine de l'infrastructure transeuropéenne et de l'environnement;
- la bonne volonté à la révision du volume financier des Fonds structurels et du capital de la BEI pour régler les objectifs de la cohésion;
- la fixation du degré de la participation de l'Union dans les programmes des Fonds en tenant compte des problèmes du rajustement budgétaire dans les pays retardataires;
- la prise en compte de la capacité contributive des différents Etats membres au système des ressources propres
- le renforcement de la fonction du controle démocratique du Parlement Européenne dans le domaine de la cohésion;
- l'institution du Comité des Régions composé par des représentants des organes régionales et locales.

La cohésion dans le budget de l'Union Européenne. Il faut constater que l'une des méthode principales de la réalisation des taches de la cohésion reste la rédistribution par la voie du budget commun de l'Union. Le budget communautaire augmente fermement. A la fin de la décennie il sera égale aux 96 millards d'écus (aux prix de 1997)[4]. La part des réssources propres de l'UE dans le PIB de l'Union se conserve dans le niveau bas (1,25%). C'est pourquoi les possibilités de la rédistribution effective sont limitées. Cependant l'article 130b sur le caractère horisontale de la cohésion s'est incarnée dans le budget à plein bord. Les dépenses budgetaires au titre de la cohésion augmentent absolument et relativement aux autres dépenses de l'Union. La cohésion est devenu la deuxième article prioritaire de dépense après le financement de la PAC (tableau 2). Pour repondre au question, comment les principes de la cohésion sont réalisé dans le système des réssources propres il faut commencer par l'analyse des recettes. De

facto les recettes se forment par les affectations des Etats membres. Ainsi il faut definir comment le système tien compte de la capacité contributive des différents Etats membres. La plupart du budget revien dans les Etats membres en exeption des dépenses aux titres de la politique extérieure et l'entretien des institutions de l'Union. Il faut définir les pays qui gagnent et qui perdent dans cette rédistribution. Nous reviendrons à l'analyse du système propre des ressources dans la deuxième partie de notre rapport dans le contèxte des perspéctives liée à l'élargissement.

1. Les recettes. Le Traité de Maastricht, notamment le Protocole sur la cohésion économique et sociale, a fixé la nécessité de tenir compte de la capacité contributive des différents Etats membres au système des ressources propres et d'étudier des moyens permettant de corriger, pour les Etats membres les moins prospères, les éléments régressifs du système actuel de ressources propres. Ainsi cette principe défini que le budget se forme en conformité avec le principe de la cohésion. Mais les élements du système équitable s'est declarés seulement à la veille des années 90.

Primordialement le budget se basait sur trois sources des rentrées: les droits de douane perçus aux frontières extérieures de la Communauté, les prélèvements agricoles et la ressource Taxe à la Valeur Ajoutée (TVA). L'application de ce régime était inéquitable par rapport aux nouveaux Etats membres de la Communauté - l'Espagne et le Portugal. La signature de l'Acte unique européen, qui avait lancé le principe de la cohésion avec les pays les moins développés, a creé la possibilité de modifier la situation: en 1988 avec l'adoption du Paquet Delors I au système financier de la Communauté s'ajoutait le quatrième ressource basée sur le PNB des Etats membres et le prélèvement TVA était corrigé pour tenir compte de la disparité des structures économiques. C'était sans doute le percée des idées de la cohésion dans la sphère financière. Dans l'accord pris sur le Paquet Delor II (Edinbourg, décembre 1992) l'Union a poursuivi la même ligne. Ainsi aujourd'hui la formation du budget dépend considérablement de la prospérité relative des Etats membres (tableau 1). La part des recettes «traditionnelles» - collectes douaniéres et agricoles - a diminué. Si en 1977 elle était égale à 66%, tandis qu'en 1992 elle a diminué jusqu'à 22% et en 1997 - à 17%.

---

[4] The Community Budget: the Facts in Figures. Brussels, Luxembourg, 1996, p.64.

Tableau 1

La structure des recettes budgetaires de l'Union (%)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
prélèvements agricoles	6,2	5,2	4,0	4,4	3,3	2,9	3,1	2,6	2,4	2,4
droits de douane	22,3	22,5	22,1	20,4	18,9	16,8	16,9	16,7	15,7	14,5
taxe à la valeur ajoutée	57,2	57,3	59,1	53,8	58,0	52,5	50,4	52,2	48,6	41,0
affectation du PNB	10,6	9,8	0,2	13,2	13,9	25,2	26,8	18,9	32,6	41,5
autres	3,7	5,2	14,6	8,1	5,8	2,6	2,7	9,7	0,7	0,7
total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source: The Community Budget: the Facts in Figures. Brussels, Luxembourg. 1996. P.38-39.

2. Dépenses. Au cours du période 1989-1993 les réssources des Fonds structurels s'est accru à 60,3 mlrd.d'écus (aux prix de 1989) ou ils ont devenu deux fois plus qu'en 1987. Dés le 1989 l'aide financière des fonds se divise en 5 objectifs. L'objectif 1 englobe plus de 60% des crédits. Cet objectif finance des régions les moins développés: tout la térritoire de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal, prèsque toute l'Espagne, le nord-ouest de la Grande Bretagne et d'autres. En 1993-1999 les réssources de fonds doivent s'accroitre encore à 40% et les dotations aux régions de l'objectif 1 - à 60%. Pour definir l'ampleur de l'aide des fonds l'Institute Philip Morris a donné la comparaison suivante. «Si l'on se réfère au plan Marchall de 1947 pour la réhabilitation économique de l'Europe de l'après-guerre, on voit que l'ampleur des efforts consentis par l'UE est sans précédent. Les fonds alloués au titre du plan Marshall s'élevaient à quelques dix milliards d'ecus par an pendant quatre ans (valeurs de 1992), alors que les dépenses annuelles des Fonds structurels passeront de 18 milliards d'ecus en 1992 à 31 milliards en 1999 (en valeurs 1992 également). En d'autres termes, chaque période de deux ans coûte davantage à l'UE que total des dépenses consenties au titre du plan Marshall pendant toute son existence.»[5].

[5] Union européenne: un «New Deal» budgetaire est-il necessaire? The Philip Morris Institute for public polic research. Juin 1995, p.22-23.

Dés le 1993 dans le cadre du budget s'est fondé le nouveau instrument financier de la cohésion pour l'Espagne, l'Irlande, le Portugal et la Grèce, qui était transformé en 1994 dans le Fonds de cohésion. Les réssources du Fonds, primordialement 1,6 milliards d'ecus, augmenteront en 1999 jusqu'à 2,8 milliards (aux prix de 1997). Totalement les dotations du Fonds dans le période 1993-1999 feront plus de 15 milliards.

Ainsi les régions de quatres pays retardataires de l'UE pourront recevoir en 1999 plus de 54% de credits des Fonds structurels et du Fonds de cohésion et les proportions de l'aide deviendront deux foi plus qu'en 1992.

Tableau 2

La répartition des dépenses budgetaires (aux prix de 1992)

	1993		1996		1999	
	mlrd.d'ecus	%	mlrd.d'ecus	%	mlrd.d'ecus	%
Agriculture	35,2	50,9	36,4	48,4	38,4	45,7
Actions structurels	21,3	30,8	25,0	33,2	30,0	35,7
Fonds structurels	19,8	28,6	22,7	30,2	27,4	32,6
Fonds de cohésion	1,5	2,2	2,3	3,1	2,6	3,1
Politique intérne	3,9	5,6	4,5	6,0	5,1	6,1
Politique extérieures	4,0	5,8	4,6	6,1	5,6	6,7
Autres	4,8	6,9	4,8	6,4	5,0	5,9
Total	69,2	100	75,2	100	84,1	100

Source: Competitiveness and Cohesion: Trends in the Regions. Fifth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community. Brussels, 1994, p.126.

En estimant la volume de la rédistribution il faut prendre en considération que la politique de cohésion se coordone avec des autres divisions de la politique économique de l'UE. Les projets financés dans le cadre de la politique économique exercent son enfluence sur le développement des pays et des régions, complétent les programmes des Fonds structurels et du Fonds de cohésion. Par consequence on peut logiquement supposer que la proportion des crédits pour stimuler les processus de la cohésion est plus grande que la volume financière des Fonds. Véritablement, les quatres pays de cohésion reçoivent environ 25% des réssources financières de la section de garantie du Fonds européen

d'orientation et de garantie de l'agriculture. Dans le valeur absolu c'est pratiquement égale au volume de l'aide des Fonds pour ces pays. Mais il faut aussi prendre en considération que le financement budgetaire en dehors des Fonds peu être neutralisé par l'enfluence négative des différents divisions de la politique économique.

Prenons par exemple la politique agricole commune (PAC). Comme nous avons déjà constaté le financement de la PAC reste la plus grande article de dépense dans le budget de l'UE. La PAC a crée les possibilités maximales de la rédistribution des finances grâce au transfert aux régions et pays de l'Union orientés à l'agriculture. Souvent ces pays sont aussi les moins développés. Mais ce n'est pas vrai que les pays moins développés sont des principals destinataires du FEOGA. Parce que la volume du transfert depend non seulement de la dimension du secteur agraire mais encore de son structure. Le système de garantie des prix bénéficie davantaage les agriculteurs les plus performants, plus industrialisés et intensives en detriment des structures moins développées des Etats membres plus pauveres, puisque le montant des subside est fonction de la production. Les produits caractéristiques de l'agriculture Atlantique - des céréales, des prooduits laitiers, de la viande bovine - sont plus protégés que ceux de l'agriculture Méditerraanéenne. C'est pourquoi les agriculteurs danois reçoivent plus que les agriculteurs espagnols. Les calculs de la Commission européenne[6] fait sur la base de la comparaison des differents indices (le volume de la contribution au budget de l'Union, le paiement du FEOGA, le transferts nets dus au commerce extérieur agraire, la part des produits subventionné et d'autres) a démontré que les trois des pays de cohésion - la Grèce, l'Irlande et recemment l'Espagne - sont les bénéficiaires net de la PAC. Mais les suivants pays bénèficiaires sont le Danemark et la France qui appartien à la groupe des plus prospéres. Les agriculteurs danois sont ceux qui reçoivent le plus par tête. Tous les autre Etats membres sont des contributeurs nets; cela inclut le Portugal qui a un secteur agraire important et l'Italie. Il faut noter quand même que la réforme de la PAC de 1992 a réduit le soutien des prix et a affaibli la relation entre les paiements et le volume de production au profit d'un soutien plus direct du revenu des agriculteurs. Les positions des principals bénéficiaires nets - la Grèce et l'Irlande - ont renforcé. L'Espagne a entré dans la liste des bénéficiaires.

Le budget finance des autres branches de la politique intérieure de l'Union - le développement scientifique et technique, la construction des réseaux transeuropéens, l'enseignement et la culture etc. Ces dépenses sont 5 fois moins que les dépenses au titre des Fonds structurels et Fonds de cohésion. Ces divisions de la politique économique commune sont déstinées a renforcer la compétitivité des pays et des régions de l'UE sur le marché mondiale. Dans ce sens ils contribuent à l'obtention des taches de cohésion. Mais en même temps ces dépenses ont des visées sur les pays déjè bien réussis et aggravent la rupture entre les pays plus et moins développés de l'Union. Par exemple, les quatres pays de la cohésion reçoivent seulement la dixième partie des réssources du quatrième programme cadre du développement scientifique et technique.

3. Les donneurs et le récipients. Malgré que les crédits budgetaires en dehors des Fonds structurels et du Fonds de cohésion exercent l'enfluence souvent neutre que de stimulation sur les processus de la cohèsion économique et sociale, la fonction rédistributive du budget s'est raffermi considérablement. En general dans cette rédistribution des finances communes les plus pauvres gagnent et les plus riches perdent. Touts les quatres pays de la cohésion sont des bénéficiaires nets; la Grèce et l'Irlande prennent quatre fois plus que donnent. Le gain de ces pays est égale à 4,5% du PIB. Aujourd'hui le système des réssources propres est plus favorable pour les quatre pays retardataires. L'Allemagne occupe la moins avantageuse position. Elle contribue au financement de l'UE que la Grande-Bretagne et la France réunis (tableau 3). Le membre de la Cour des comptes europénne Bernhard Friedmann a déclaré que la contribution de l'Allemagne dans le budget était équitable seulement quand la Communauté a été créée[7]. Ce qui pose problème, c'est la clé de répartition inéquitable des contributions nationales: le quatrième source au budget - le produit national brut - ne tien pas compte du niveau de population des pays membres. «Un exemple tout simple montre l'absurdité du système: si l'Inde, pays très pauvre, devenait membre de l'UE, ce serait elle qui verserait la contribution budgetaire la plus importante». La manque de la prise en considédation du indice de la population dans le système de l'affectation dans le budget commun - c'est l'une des causes du certain désaccord entre la disposition du pays-membre dans le rang des

---

[6] Premier rapport sur la cohésion économique et sociale. Luxembourg, 1996, pp.60-62.

contributeurs-bénéficiaires et le niveau de son bien-être. Ainsi, dans le groupe des bénéficiaires nets en dehors de la quatre de la cohésion nous voyons le Danemark et prèsque jusqu'aux dernièrs jours le Luxembourg et la Belgique. Ces trois pays sont les plus prospères dans l'Union. La Grande Bretagne, qui est l'un des principales contributeurs nets, est la neuvième dans le rang des plus prospères dans l'UE. Les Pays-Bas sont devenu les deuxièmes dans le rang des contributeurs à raison de l'indice par habitant, et en 1995 - les premiers. La contribution de l'Italie et la Grande Bretagne est égale environ 1,1% du PIB de ces pays, tandis que l'Irlande et les Pays-Bas donnent plus que 1,6%.

Evidement la position des contributeus et des bénéficiaires dans le budget de l'Union ne peut pas dependre seulement par les diversités du bien-être et en tenant compte de la solidarité des Etats membres. C'est la prérogative des Fonds structurels et du Fonds de cohésion. Mais nous voyons aussi l'inégalité visible parmis les bénéficiaires des Fonds. Par exemple, les Pays-Bas et la Grande Bretagne reçoivent par habitant la part moins grande que les pays plus prospères - l'Allemagne, la France, l'Italie. Ainsi la proposition sur la coordination du volume de la contribution avec le nombre de la population sans doute pourra surgir à nouveau en 1999 lors de la discussion sur le nouveau accord financier pour le période 2000-2006.

Le développement de la réforme des Fonds structurels. Au moment où le Traité de Maastricht est entré en vigueur la première étape (1989-1993) de la réforme radicale des Fonds structurels, lancée après la signature de l'Acte unique, étaait touché à sa fin. La nouvelle étape est commencé en 1994 et finira en 1999. La réforme a fait pénétré les nouvels principes dans le travail des Fonds: principes de la concentration, de la programmaation, de l'additionnalité et du partenariat[8].

Tableau 3

La contribution des Etats membres au budget de l'Union, 1996

	millions d'ecus	%
Belgique	3 106,9	3,8
Danemark	1 564,4	1,9
Allemagne	24 420,8	29,8

[7] Union européenne: un «New Deal» budgetaire est-il necessaire? The Philip Morris Institute for public polic research. Juin 1995, p.49.
[8] Community Structural Funds. 1994-1999. Regulations and Commentary. Luxembourg. 1994.

Grèce	1 196,5	1,5
Espagne	5 188,3	6,3
France	14 338,3	17,5
Irlande	767,6	0,9
Italie	9 868,8	12,1
Luxembourg	183,1	0,2
Pays-Bas	4 729,0	5,8
Autriche	2 348,8	2,9
Portugal	1 212,3	1,5
Finlande	1 239,1	1,5
Suède	2 340,4	2,9
Grande Bretagne	8 816,1	10,8
Autres	568,1	0,7
Total	81 888,4	100,0

Source: The Community Budget: the Facts in Figures. Brussels, Luxembourg. 1996. P.89.

Le principe de la concentration signifie la concentration de l'action des Fonds thématique, térritoriale et financière. La concentration thématique signifie le choix des objectifs prioritaires de l'action des Fonds. La concentration térritoriale se forme par le choix des pays et régions nécessiteux. La concentration financière consiste en obtention d'investissement maximal dans les régions les plus nécessiteuses et les objectifs les plus prioritairs.

L'objectifs N 1 - c'est l'aide au developpement des régions en retard, confrontées aux difficultés les plus graves en matière de revenu, d'emploi, de système productif et d'infrastructures. Le financement de cet objectif est réalisé par le FEDER, le FSE et la séction d'orientation du FEOGA. Toutes les régions, le niveau du PIB par habitant desquelles est plus bas que 75% par rapport à la moyenne communautaire sont éligibles à l'objectif 1. Pour le période 1994-1999 le liste des régions éligibles s'est complété par les nouveaux Lander et Berlin (Est), la Cantabie (Espagne) et la région du Flevoland (Pays-Bas). Ils sont convenables à ce critère. Mais déjà lors de la première étape de la réforme ce critère n'était pas appliqué strictement. Grâce à cette possibilité la Corce, L'Irlande du Nord, Abruzzo et Molise ont reçu l'aide financière. En 1994 dans la liste des régions éligibles s'est déclaré des autres régions de la crise qui ne sont pas strictement convenables à ce critère: les arondissements d'Avesnes-Douai-Valenciennes (France) avec son voisin Hainaut (Belgique), la zone des Highlands and Islands et le Merseyside (Royaume-Uni). Ainsi le nombre des personnes qui

habitent dans les régions de l'objectif 1 a augmenté de 70 millions en 1989 à 91 millions en 1996 (de 21,7 à 26,6% de la population totale de l'Union).

Il faut souligner qu'en 1988 le droit à l'aide des Fonds possédait les régions des sept pays: tout le térritoire de la Grèce, du Portugal et de l'Irlande, 2/3 de l'Espagne, Mezzogiorno de l'Italie, les départements de l'outre Mer et la Corce de la France, l'Irlande du Nord du Royaume-Uni. En 1993 en dehors de extension des térritoires éligibles à l'objectif 1 dans ces pays on a ajouté les régions de trois autres pays - l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas. Ainsi aujourd'hui parmi les régions éligibles de l'objectif 1 il y a trois catégories des térritoires - les régions des pays de cohésion, les régions des graves difficultés mais qui se trouvent dans les pays prospéres et régions qui se trouvent au-dessus de l'indice de 75% du moyen revenu dans l'Union et qui reçoivent l'aide communautaire pour les raisons d'ordre souvent politique. On peut apercevoir dans cela le moment positive - la politique de cohésion est devenu plus puissante, on a pu de financer plus de régions, résoudre plus de problèmes qu'avant. Mais il y a l'aspécte négative. C'est le recul du principe de la concentration. Cette remarque sera utile pour la seconde partie de présente étude.

L'objectif 2 est consacré à l'action en faveur de la reconversion économique et sociale des zones de la vieille industrie traditionnelle. Pour résoudre les problèmes de ces régions on uilise des crédits du FEDER, du FSE et à partir 1994 le nouveau Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). Il y a trois critères de base pour le choix de ces régions: le dépassement pendant trois ans de l'indice de la pourcentage moyenne des chomeurs dans l'UE; dès le 1975 la proportion des employés dans l'industrie plus haute que le niveau moyen de l'UE; dès le 1975 la diminution incessante de l'emploi dans l'industrie. L'expérience des premières années de la réforme a démontré que ces critères ne peuvent pas exactement révéler les zones de crise. C'est pourquoi dès le 1994 on n'utilisent pas strictement ces critères. L'objectif 2 englobe environ 17% de la population de l'Union, la plupart habite en France, Italie et Pays Bas.

Le but de l'objectif 3 dans la période 1994-1999 (l'objectif 3 et 4 dans la période 1989-1993) est la lutte contre la chomage de longue durée et l'aide à la jeunesse en quête de l'emploi. L'objectif 4 a des visées sur l'adaptation des travailleurs au nouvelles conditions de travail. Ces deux objectifs se finance par le

FSE. Enfin, la séction d'orientation du FEOGA et IFOP sont des principals instruments pour la résolution des taches de l'objectif 5a - le renforcement de la transformation des structures de l'agriculture dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune - et 5b - la stimulation des régions villageoises (environ 8% de la population de l'UE).

Bon, nous voyons que touts les pays-membres de l'Union reçoivent l'aide communautaire au titre de la politique de la cohésion. Les volumes de l'aide augmentent proportionnellement dans touts les pays (voir tableau 4).

Les 10% des crédits des Fonds structuréls se dirige vers des programmes dit «de l'initiative communautaire» pour résoudre des problèmes d'actualité particulière pour l'Union. Pour le période de 1994 à 1999 il existe 13 initiatives. Les initiatives «Emploi», «Youthstart» (l'aide à la formation de la jeunésse), «Adapt» (l'adaptation des travailleurs au mutation dans les lieux de travail), «Industrie textile portugaise», «Urbain» (la revitalisation des villes), «Pesca» (la diversification des régions de la pêche) sont en principe nouvelles. Des autres développent des initiatives du période précédent[9]. Nous ne voyons pas le grand nombre des thèmes novateurs. La plupart des thèmes fait écho avec les objectifs énuméré plus haut. C'est le prétexte à penser pour les élaborateurs de la future stratégie de cohésion économique et sociale.

Tableau 4

Part de la population par Etat-membre

couverte par les objectifs régionaux des Fonds structurels (en%)

Pays	Objectif 1		Objectif 2		Objectif 5b		Total	
	1989	1994	1989	1994	1989	1994	1989	1994
Belgique	0,0	12,8	22,1	14,2	2,7	4,5	224,8	31,5
Danemarque	0,0	0,0	4,9	8,5	2,1	7,0	7,0	15,5
Allemagne	0,0	20,6	12,4	8,8	7,4	9,7	18,8	39,1
Grèce	100,0	00,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
Espagne	57,7	59,7	22,2	20,4	2,5	4,4	82,6	84,5

[9] Guide to the Community Initiatives. 1994-1999. Brussels-Luxembourg. 1994, pp.8-9.

France	2,7	4,4	18,3	25,1	9,7	16,8	30,2	46,3
Irlande	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
Italie	36,4	36,7	6,6	11,0	5,0	8,4	47,8	56,1
Luxembourg	0,0	0,0	38,0	34,6	0,8	7,9	38,8	42,4
Pays Bas	0,0	1,5	9,9	17,4	3,0	5,4	12,9	24,0
Portugal	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
Royaume Uni	2,8	5,9	35,5	30,9	2,6	4,9	40,4	41,7
EUR 12	21,7	26,6	16,8	16,8	5,0	8,2	43,0	51,6
Population en millions	70,0	91,9	54,2	58,2	16,1	28,5	140,3	178,6

Source: Leygues Jean-Charles. Les politiques internes de l'Union Européenne. 1994-1999. Paris, 1994, p.70.

Conformement au principe de la programmation l'aide des Fonds structurels est accordé aux programmes pluriannuels complexes. On a déjà noté qu'il y a deux types des programmes - de l'initiative communautaire et de l'initiative nationale. Pour les premiers on accord seulement la dixième partie des crédits. Ainsi l'initiative appartien principalement aux Etats membres.

Le principe du partenariat - le troisième principe de la Réforme - signifie la coopération étroite de la Commission avec les représentents des organes du pouvoir nationales, régionales, locales et dès le 1994 avec les différents partenaires sociaux-économiques. Il concorde avec le principe de la subsidiarité et permet à distribuer plus éffectivement les devoirs de la préparation et la réalisation des programmes.

L'additionnalité - le principe très important. Il renforce l'éfficacité des actions des Fonds structurels. Selon ce principe les crédits des Fonds premièrement ne peuvent pas être utilisé à la place des résources propres du pays béneficiaire et deuxièmement ils doivent contribuer à l'augmentation des résources nationales accordés pour les buts du développement économique et social.

La caractéristique de la Réforme sera plus complete avec l'analyse de l'influence réelle de l'aide des Fonds sur la situation économique et sociale dans les régions en retard de l'UE. Il faut s'attarder aux quelques détails du développement des régions de l'objectif 1 parce que c'est l'exemple le plus démonstratif.

Il est important de noter que le première étape de la Réforme de Fonds coincidait avec la diminution de l'activité économique dans l'Union. Sela exercait son influence sur les résultats de la réforme. L'essor des années 1988-1991 qui était favorable pour la convérgence économique et sociale a succédé à la diminution et la crise en 1993 (en exception de l'Irlande). Ces processus s'étaient accompagné par la diminution d'investissement étranger dans les régions de l'objectif 1. Enfin, le règlementation des budgets nationals aussi enfluencait négativement sur le climat économique et social de ces régions. Dans cette situation l'aide financièr des Fonds a pérmis a éviter l'aggravation du retard du développement de ces régions.

Nous voyons cette conclusion dans l'analyse fait pa la Commission Européenne[10]. La Commission a souligné qu'en absence de l'aide des Fonds la croissance économique des régions de l'objectif 1 ne pouvait surpasser en 1989-1993 l'indice de 1%. C'est moins que l'indice moyenne communautaire - 1,7%. Les indicateurs de l'Espagne et du Portugal pourraient être pratiquement égals à l'indicateur moyen communautaire tandis que réllement ils étaient équivaloir aux 2% et 2,3% conformément. La diminution dans la Grèce pouvait être profonde. Peut-être seulement l'Irlande avait son propre potentiel du développement. Sa croissance économique réelle était équivaloir au 5,6%. Mais la part des chomeurs ne cessait pas à augmenter, comme dans la plupart des régions de l'objectif 1 et même dans l'ensemble de l'Union. L'aide communautaire a permis a soutenir le niveau d'investissement dans les braqnches principales de l'économie. Ainsi la contribution des Fonds structurels à la formation brute de capital fixe représentait environ 7,5% dans l'Irlande, 7,7% dans le Portugal, 9,7% dans la Grèce et 2,9% dans l'Espagne.

---

[10] The Structural Funds in 1994. Sixth Annual Report with Swedish and Finish summary. Brussels-Luxembourg. 1996, pp.10-17.

Selon des éstimations de la Commission en 1993-1999 les indices moyens annuels de la croissance économique de l'Espagne (2,4%), du Portugal (2,9%) de l'Irlande (4,1%) doivent surpasser l'indices de l'UE (1,9%). Pour l'ensemble des régions de l'objectif 1 les 13,5 pour-cents de sa croissance économique éstimée dépenderait de la contribution financière des Fonds, pour la Grèce - 25%, pour le Portugal - 17,2%, pour l'Espagne - 16,7%. Au cours de la deuxième étape de la Réforme les actions prévues par les Fonds structurels aiderons à créer dans ces régions 1,3 millions de nouveaux postes de travail, et 0,6 millions dépendront directement des Fonds. La Commission estime que les 11,9% des investissements dans la formation brute de capital fixe de la Grèce dépenderaient de transferts communautaires, 8,3% - du Portugal, 7,1% - de l'Irlande.

Les calculs de la Commission[11] ont démontré que pour vaincre jusqu'à l'année 2010 le retard du développement les régions de l'objectif 1 ont besoin annuellement environ 50 milliards d'ecus d'investissements étrangers (cette chiffre est équivalente aux 9-10% du PIB de ces régions):

- 25 milliards d'ecus pour le financement de l'infrastructure de transport, dont 10,5 milliards pour le transport, 8 milliards pour les télécommunications, 7,5 milliards pour le gaz et l'électricité;
- au moins 3 milliards d'ecus pour l'environnement;
- 7 milliards d'ecus pour la formation professinnelle; plus d'1 milliards d'ecus pour la formation secondaire et professionnelle des jeunes de 15 à 19 ans;
- 8 milliards pour les investissements dans les secteurs industriel et des services.

En comparant les données de cette étude avec le tableau 5 on peut illustrer bien que le role des Fonds dans le finencement des régions de l'objectif 1 et du processus de la convérgence économique et sociale dans l'UE est important et signifiant. Mail il faut aussi certainement reconnaitre que la part substantielle de la contribution communautaire au développement de la Grèce, du Portugal, de l'Irlande et de l'Espagne, qui ont des relations étendues avec des autres pays de l'UE, reviendra aux principals contributeurs. De manière globale, on estime, pour

[11] Leygues Jean-Charles. Les politiques internes de l'Union Européenne. 1994-1999. Paris, 1994, p.109.

1999, que 16% des contributions communautaires tendront à se déplacer, sous forme d'importation, des régions de l'objectif 1 vers d'autres Etats membres, la part destinée aux pays tiers s'élèverait à 9%.

Le Fonds de la cohésion. La création du Fonds de cohésion est devenu, si vous voulez, la principale modification qui était apporté par le Traité de Maastricht dans la politique économique et sociale avec les plans de la construction de l'UEM. Le Protocole sur la cohésion économique et sociale a déterminé les principes de l'organisation de ce Fonds: l'assurance de l'aide aux projets du soutien de l'environnement et du développement des réseaux transeuropéens dans le demaine de l'infrastructure du transport des Etats membres dont le niveau du PIB par habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire. Se sont l'Irlande, l'Espagne, le Portugal, la Grèce.

Tableau 5

L'objectif 1 - priorités d'intervention des programmes, financés en utilisation des crédits des Fonds structurels, 1994-1999

	millions d'ecus	%
Infrastructures	29 273	31,2
transports	15 244	16,2
télécommunications	1 435	1,5
énergie	2 495	2,7
environnement et eaux	8 326	8,9
santé	1 770	1,9
Ressources humaines	26 713	28,5
éducation	5 048	5,4
formation	17 890	19,1
rechérche et développement	3 775	4,0
Environnement productif	35 721	38,1
industrie et services	16 088	17,1
agriculture et développement rural	14 405	15,4
pêche	1 915	2,0
tourisme	3 315	3,5
Autres	2 104	2,2
Total	93 810	100

Source: The Structural Funds in 1994. Sixth Annual Report with Swedish and Finish summary. Brussels-Luxembourg. 1996, p.20.

Les reseaux transeuropéens et l'environnement étaient choisi sciemment. Le développement des premiers est le moyen de l'amélioration du fonctionnement du marché unique européen, de l'accélération de la croissance économique, de la cohésion et de la consolidation des liens entre le centre et la périphérie. En dehors de l'assistance directe à l'amélioration de la flore et de la faune la réalisation des projets dans le domaine de l'environnement serve le source de l'activité économique et de l'emploi.

La condition importante de l'octroi de l'aide - est l'existance dans le pays-béneficiaire du programme visant à satisfaire aux conditions de la convérgence nominale visées à l'article 104c du Traité de l'UE pour entrer dans la troisième phase de l'UEM.

Lors de la session du Conseil Européen à Edinboug les conditions de l'octroi de l'aide étaient compliquées. On a adopté le financement conditionnel[12]. Sela signifie que aucun projet ou la stade nouvelle du projet ne peuuvent pas être financés étant donné dans l'Etat béneficiaire du déficit budgetaire excessif. Ainsi le nouveau Fonds non seulement compléte l'action des Fonds structurels. Le but particulier du Fonds de cohésion est de porter secours seulement aux pays en retard de l'Union qui désirent activement entrer dans la phase dernière de l'UEM.

Malgré la modicité des réssources le Fonds influence activement sur le développement des pays béneficiaires grâce à la concentration maxima de ces éfforts sur le nombre restreint des projets et des branches. De même le Fonds assure environ 80-85% du coût du projet tandis que les Fonds structurels seulement 50-75%.

Le role de la Banque européenne d'investissement. L'assistance à la croissance et la cohésion économique et sociale est l'une des taches prioritaires de l'action de la BEI selon l'article 198e et le Protocole sur la cohésion économique et sociale du Traité. La Banque réuni les traits de la banque classique et de la banque du développement. La BEI travail dans étroite collaboration avec les Fonds structurels et le Fonds de cohésion. Elle participait dans l'élaboration de la deuxième phase de la Réforme de Fonds (1994-1999). La

BEI consacre plus de 2/3 de ses financements à des investissements soutenant le développement des régions des objectifs 1, 2, et 5b. La Banque participe dans le financement de plusieurs projets en matière d'environnement et de transport dans les quatres pays prioritaires bénéficiant des concours du Fonds de cohésion. Le volume de la contribution au développement des régions en retard est bien comparable avec les ressources des Fonds. En tenant compte que les projets de la BEI sont considéré comme hautement réntables on peut conclure que l'effet de la réalisation de ces projets sera grand. La Banque renforce considérablement les mécanismes budgetaires de la politique de cohésion.

Même cette breve analyse permet nous de conclure que le progrès de la politique de la cohésion économique et sociale est immense. Dans la deuxième partie nous tacherons de réflechir sur la possibilité de maintenir l'acquis de cohésion dans le futur Union. Notons qu'en 1999 terminera la deuxième période de la réforme radicale des Fonds structurels. Onze ans - l'intervalle qui est assez pour dresser le bilan de la réforme. Il faut prendre en considération ces résultats pour parler sur le futur.

Chapitre 2. La cohésion face à l'élargissement à l'Est

L'Union Européenne se prépare aux grandes changements: on attend le remplasement dans la repartition des pays plus et moins prospérts. En 1999 start l'Union monétaire, au commencement de prochaine décennie l'UE établie l'élargissement à l'Est. Ces plans sera réalisé indépendamment de l'un à l'autre, mais pratiquement simultanément et bouleversera la concéption de la cohésion et de la solidarité des Etats membres qui est devenu après Maastricht une des parties intégrantes du processus de l'intégration.

Si la politique de cohésion a donné la réponse aux plans de la construction de l'UEM, l'avenir de cette politique face à l'élargissement future à l'Est réstait nébuleux presque jusqu'à présent, quoique la Conférence intérgouvernementale sur la révision du Traité de Maastricht avait fini au milieu du 1997. Au mois de juillet 1997 conformement aux décisions pris au sommet de Madrid (décembre 1995) la Commission Européenne a élaboré le document, intitulé «Agenda 2000.

---

[12] Instrument Financier de Cohésion. 1993/1994. Rapport annuel. Bruxelles, 1995.

Pour une Union plus forte et plus large», où elle a formulé sa position à propos de l'influence de l'élargissement future sur la politique de l'Union. C'est pratiquement le premier document qui donne la possibilité de s'imaginer des futurs changements dans la logique de la formation de politique de cohésion.

Au mois de mars 1998 la Commission a présenté ses propositions de Règlements pour les Fonds structurels entre 2000 et 2006. Ces textes s'inscrivent dans la droite ligne de ce que la Commission avait annoncé dans l'Agenda 2000. Ces propositions doivent maintenant être adoptées par le Conseil. L'avenir des finances de l'Union est aussi indéterminé.

Actuellement les dix pays de l'Europe Centrale et Orientale (PECO) ont exprimé son désir d'entrer à l'UE - l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la République tchèque, la République slovaque, la Hongrie, la Pologne, la Bulgarie, la Roumanie, la Slovénie. Avec la Chipre et la Malte la population de l'UE pourra augmenter à quart. On peut comparer l'élargissement à l'Est seulement avec le premier élargissement de la Communauté en 1973. Les indices de l'accroissement de la polulation et de la supérficie étaient les mêmes. Mais l'augmentation du PIB en 1973 était proportionnelle à l'augmentation de la polulation, tandis que l'adhésion des dix PECO peut rapporter à l'UE en trois fois plus de la population que du PIB (voir dans le tableau 6). Dans l'histoire de l'Union nous ne pouvons trouver de précédent de l'entrée massive des pays qui a abouti à l'approfondissement parail des disproportions économiques et sociaux. Est-ce qu'il pourra avoir lieu? Combien de pays pourront mettre en oeuvre l'acquis communautaire?

Tableau 6

Impact des élargissements successifs de l'Union

(sur la base des données de 1995)

	Augmentation de la superficie (%)	Augmentation de la population(%)	Augmentation du PIB (%)	Evolution du PIB/h (en PPA) (%)	Moyenne PIB/h (EUR 6 = 100)
EUR9/EUR 6	31	32	29	- 3	97
EUR12/EUR9	48	22	15	- 6	91
EUR15/ EUR12 (y compris	4	11	8	- 3	89

l'unification allemende					
EUR26/ EUR 15	34	29	9	- 16	75

Source: Agenda 2000. For a stronger and wider Union. Bulletin of the European Union. Supplement 5, 1997, p. 110.

On peut constater à présent que l'élargissement sera graduelle. Nous savons déjà le groupe des pays qui pourra entrer à l'UE le premier. C'est la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovénie, l'Estonie et la Chipre. Mais nous ne savons pas ni les dates de l'élargissement, ni le nombre des adhérants pendant le futur période de programmation des Fonds (2000-2006), nous ne savons pas aussi quand il faudra attendre les noms des candidats au seconde qroupe. Ainsi nous n'avons pas des composants précis pour déterminer clairement le caractère de l'influence de l'élargissement à la progression du processus de la cohésion économique et sociale et la politique dans ce domaine.

La question sur le nombre et la composition des adhérents - c'est la question plus politique que économique. Pour les PECO l'entré dans l'Union des pays occidentals - c'est la résolution du problème du choix historique, et pour l'UE l'élargissement - c'est la résolution de la part de sa stratégie du développement. C'est pourquoi l'élargissement aurra lieu malgré des difficultés du caractère économique. Mais probablement à la fin des fins l'UE utilisera la méthode pragmatique dans le choix des candidats à ses membres. Ainsi, aujourd'hui déjà l'Union a nommé sans parti pris la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovénie. Ces pays en principe correspond avec les critères de l'acquis communautaire, en dehors de ça ils donnent 70% de l'exportation des PECO à l'UE et reçoivent 70% de l'exportation de l'UE à PECO. Mais on à nommé aussi la Chipre et l'Estonie. Nous découvrons plutot des motifs politiques du choix que économiques: le premier pays - c'est la concession évidente à la stratégie méditerranéenne de l'Union, le second - c'est la concession aux pays du Nord.

L'extension de la composition du groupe des candidats pourra se passer à l'égard de la République slovaque qui a le niveau du PIB par habitant plus haut que la Pologne et la Hongrie. En dépit de l'absence de ce dernier critère parmis

des critères pour entrer à l'UE, en fin de compte on peut considérer le haut niveau du bien-être de ce pays comme la réalisation importante.

Malgré qu'au milieu de prochaine décennie l'Union Européenne pourra accueillir ne que le premier groupe des PECO, dans la presente étude nous tâcherons d'éviter d'analiser seulement ce groupe et de donner la caractéristique plus générale de l'influence de l'élargissement des PECO sur la cohésion de l'Union.

Sur mesure de l'UE les dix PECO représent l'ensemble des petits pays. Seulement la Pologne est semblable à l'Espagne (selon l'indice du nombre de population - 38,6 milliards). Le PIB reuni de ces pays aux prix courants est égal à 4% de l'indice de l'UE (c'est plus que le PIB de la Belgique, mais moins que le PIB des Pays-Bas); l'indice de PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat est égal à 32% du niveau de l'Union (pour les quatres pays de cohésion ce indice est égale à 74%) mais réellement la distance peut se trouver moins grande que presente la statistique officielle. Selon le dernier indice les leaders du groupe sont la Slovénie, la République tchèque, la République slovaque - de 59% à 41% du moyen de l'UE, mais en Roumanie, Estonie, Lettonie - environ 20%. Ainsi les candidats sont inégals. L'indice du PIB par habitant à Lettonie (le moins développé des PECO) plus de trois fois moins qu'en Slovenie (le plus développé des PECO). On peut comparer ces indicateurs avec les indicateurs des pays de l'Union: le PIB par habitant de la Grèce 2,6 fois moins qu'en Luxembourg et égals aux 66% et 169% de l'indice moyen de l'UE respectivement[13].

Le processus de la reprise économique, qui avait commencé en moyenne en 1993 et avait atteint le maxima en 1995, s'est poursuivi en 1997 et en 1998 mais avec l'envergure moins puissante. Nous voyons les indices élevés de la croissance économique - de 2,5% en Hongrie et 3% en Slovénie à 4% en République slovaque et 5,5% en Pologne[14]. Dans la République tchéque la croissance a ralenti de 4,8% en 1995 à 1% en 1997. En Roumanie et Bulgarie après l'éclaircie des 1994-1995 avait lieu la diminution (respectivement jusqu'à -1% et -10%). Comparons: le pronostic de la croissance du PIB en 1997 dans les pays de la cohésion est le suivant - l'Irlande - 7,5%, la Grèce - 3,3%, le Portugal - 2,9%, l'Espagne - 2,8%, c'est à dire nous voyons prèsque les mêmes temps de la croissance. Peut-être

---

[13] Agenda 2000. For a stronger and wider Union. Bulletin of the European Union. Supplement 5, 1997. Luxembourg, p. 110.

seulement la Pologne a pu dépasser les indices du période avant la réforme. Selon les estimations optimistes les écarts entre le présent niveau du développement des quatres pays retardataires et des PECO (dans les indices du PIB par habitant), en tenant compte le rythme bas des années 90, peut être franchi seulement dans deux dizaines d'années.

Il faut souligner spécialement le phénomène du chomage. Les temps lents de la privatisation, qui n'excéderont pas 60% dans le prochain temps, détermine son niveau haut stable: la part des chomeurs en Pologne est égale à 13,5%, Hongrie - 10,7%, République slovaque - 12%, Bulgarie - 12,5%, mais à République tchéque et en Roumanie les indices sont plus bas - respectivement 3,5% et 6,1% (1996)[15].

L'adhésion du ce territoire vaste et peu favorable sous rapport économique et social peut devenir dangereuse pour l'UE. Tout ralentissement des temps de la croissance économique ou l'aggravation des positions de la concurrence des PECO dans le Marché intérieur pourra provoquer le désenchantement de la population de ces pays de la participation à l'UE. Alors la Région des PECO commencera à émettre des exigences aux ces voisins occidentals par voie de boycottage sur le niveau suprême de l'adoptation des decisions importantes, en forçant à aider à résoudre ces problèmes et par conséquent pourra devenir l'entrave du approfondissement de l'intégration.

L'assistance financière au développement économique et social - ce n'est pas seulement le symbole de la solidarité avec les pays moins prospères, elle peut être déterminer par la nécessité de resoudre ces problèmes et ces besoins et doit être suffisante pour soutenir le haut niveau de la croissance des nouveaux Etats membres. Pour résister au torrent des migrants sans travail du PECO à l'UE des Quinze qui a l'indice semblable des chomeurs - 11,4% il faut créer des conditions pour la croissance des lieux de travail dans les PECO. C'est encore le motif qui oblige l'Union de déterminer précisément la dimension de cette assistance.

Il faut prendre en considération que le retard des PECO au début de la prochaine décennie - au moment approximatif de l'adhésion - sera encore substantiel. L'adhésion amenera à la diminution considérable du PIB par habitant reuni de l'Union. Donc bon nombre des régions cessera d'appartenir à

---

[14] World Economy and Western Europe. May 1997, KOPINT-DATORG RT, Budapest (en russe).
[15] World Economy and Western Europe. May 1997, KOPINT-DATORG RT, Budapest (en russe).

Objectif 1, perdra la caractéristique des plus pauvres parce que la valeur du PIB par habitant de ces régions deviendra plus que 75% par rapport à l'indice moyen. Après l'adhésion touts les PECO compléteront automatiquement les rangs des bénéficiaires. Ce accroissement de la hétérogénéité de la térritoire de l'UE - c'est le défi aux réalisations de l'UE et avant tout le défi à la cohésion économique et sociale.

Est-ce que l'Union pourra accomplir l'admission des nouveaux membres et éviter parallèlement la blessure des intérêts des pays-bénéficiaires des Fonds et des contribuables au budget communautaire? L'Union doit choisir entre l'augmentation des réserves financières des Fonds structurels par voie de l'augmentation du budget commun ou la réduction des dépenses nonstructurels ou la diminution du volume de l'aide et du nombre des bénéficiaires parmis les quinze pays.

Les appréciations sceptiques de l'utilité, de la possibilité et du coût de cette élargissement dominait dans la littérature économique occidentale du commencement des années 90. Dans les conditions de l'aggravation du problème du chomage et la réduction du temps de la croissance économique sur l'étape finale de la construction de l'UEM on doutait que l'Union pourra prêter l'appui financier à l'Est pareil à ce que reçoivent les quatres pays de cohésion. Les ésperances initiales en rapprochement vite des indices économiques et sociaux des candidats aux pays membres se ne sont pas réalisé en égard à l'absence du potentiel suffisant. Jusqu'au milieu de 1997 les perspectives de la politique de cohésion économique et sociale réstaient nébuleuses et les estimations réstaient contradictoires. Prenons, pour l'exemple, le pronostic de l'Observatoire français de la conjoncture économique (OFCE). Dans l'une des parties de cette recherche on constate que l'élargissement est lucrative tant pour les PECO que pour l'Union en raison de l'entainement exercé sur la croissance des économies par le développement des échanges. Bien plus, la simple poursuite des accords d'association est pratiquement neutre pour l'Europe des Quinze tout en stimulant la croissance des PECO; mais l'intégration de l'Union avec octroi des Fonds structurels selon des critères proches de ceux actuellement en vigueur est plus favorable parce qu' elle a comme conséquence la croissance nettement plus marquée des PECO et également un impact positif sur le PIB et le niveau de l'emploi dans l'Europe des Quinze. Néanmoins, dans l'autre partie de l'étude on

donne des chiffres colossals du coût de l'élargissement qui représent la menace pour les systèmes financiers des pays-contribuables de l'UE[16]. En conservant les critères présents du financement de la politique de cohésion la valeur du coût budgétaire de l'adhésion des nouveaux bénéficiaires variait de 20 à 30 milliards d'écus par an selon des divers éstimations. Si on avait pris comme base la valeur de l'aide accordé à l'Irlande, le coût augmentait; si on avait pris comme la base la valeur de l'aide accordé à l'Allemagne orientale le coût diminuait[17]. Mais en principe sela signifie la nécessité dans le doublement des réssources du Fonds. Dans l'étude de la Commission Européenne (1993) on a nommé le chiffre de 54 milliards f'écus par an. Ce chiffre est comparable avec le volume total du budget de 1993 (60 milliards d'écus)[18]. Cette année les réserves des Fonds structurels étaient 19 milliards d'écus.

On supposait que le coût de l'élargissement de la PAC aux PECO sera aussi très élevé. Ainsi, en 1995 la Commission a évalué à 10-15 milliards d'écus les dépenses de la section «Garantie» du FEOGA liées à l'élargissement[19]. En 1993 les chercheurs de CERP (Londres) ont calculé que l'adhésion seulement du Group de Visegrad reviendra à 37 milliards d'écus par an[20]. C'est à dire plus qu'en deux fois augmentera les dépenses agricoles du budget. Avec l'inclusion de la Bulgarie et de la Roumanie ces dépenses augmentera de 20 milliards d'écus[21]. Touts ces chiffres gigantesques mettait en doute la possibilité de l'élargissement de l'UE à l'Est avec octroi des Fonds structurels selon des critères et de la méthode de ceux actuellement en vigueur.

On doit considérer ces calculs comme exagérés, parce qu'ils basaient sur les indices infériorisés du PIB des pays-candidats à cause de la sous-estimation par la statistique officielle du secteur informel de l'économie de ces pays.

Il faut constater que la réalisation du financement en vaste échelle est pratiquement inréelle puisque les pays-payeurs ne sont pas capables dans les

---

[16] Badré D.Union Européenne: les consequences économiques et budgetaires de l'élargissement à l'Est. Rapport du Senat. N 228. Paris; 1995-1996, p. 149-153.

[17] Voir 1) Baldwin R. Towards an integrated Europe. Center for Economic Policy Research. Londres, 1994. 2) Besnainou D. Les Fonds structurels: quelle application aux PECO? Economie internationale. N 62, 2 trimestre. 1995, p.215-231.

[18] Commission of the European Communities. «Stable Money - Sound Finances». European Economy, 53.

[19] Commission Européenne. Livre blanc sur l'agriculture dans l'Union Européenne. 1995, decembre.

[20] Anderson K., Tyers R. Implications for EC Expantion for European Agricultural Policies. Trade and Welfare. CERP Discussion Paper, N 829, 1993.

[21] Baldwin R., Begg D., Danthine J.-P. Et al. Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement. Monitoring European Integration. London, CERP. 1992.

conditions de la discipline financière à augmenter fortement sa contribution dans le budget de la Communauté. A son tour les systèmes financièrs des PECO ne pourront pas absorber la volume de l'aide comparable à 14,8% du PIB en moyenne pour le groupe, à 20% pour la Bulgarie, 25% pour la Roumanie (conformément au calcul du Besnainou D.). Pour comparer: l'aide accordé aux pays de cohésion est équivalent à 3% du son PIB réuni. Outre cela les règlements en vigueur sur l'utilisation des ressources des Fonds obligent les bénéficiaires à éviter d'utiliser l'aide des Fonds en échange de ces propres moyens financiers.

Des analystes rendaient pas impossible de la décision contraire - c'est à dire la conservation après 1999 de la grandeur des Fonds. Alors aux conditions invariables du octroi de l'aide budgetaire la plupart des régions en retard de l'Europe des Quinze cessera de recevoir cette aide. Ils seront écarté par des PECO. Autrement dit, on est arrivé à une conclusion que c'est le Sud qui financera cet élargissement. Il est évident que les bénéficiaires actuels approuveront à grand-peine cette décision. On ne rendait pas impossible aussi de l'autre mesure - donner aux candidats la qualité de membres de l'Union mais de limiter leur participation aux activités des 2-e et 3-e piliers (les formules de «partial» ou «affiliate membership»[22]. Mais ce n'est pas la décision qui pourra satisfaire l'un et l'autre parti.

Le façon de résoudre ce problème, qui est proposé par le Commissaire pour la politique régionale et la cohésion Madame Wulf-Mathies au cours de son discours devant les membres du Bundestag[23] en 1996, semble le plus réaliste pour cette période (quoiqu'il était aussi inexact parceque le calcul était effectué quand on pouvait seulement soupçonner le nombre des futurs Etats membres). Elle a declaré que limiter les interventions de politique structurelle après l'élargissement aux Etats membres les plus démunis dans l'Europe des Quinze à l'exclusion de tout autre, serait faire fausse route. La solidarité avec toutes les régions et groupes sociaux défavorisés de touts les Etats membres est l'objectif essentiel de la politique de cohésion. Madame Wulf-Mathies a noté que les chiffres astronomiques avancés jusqu'à présent, qui supposent un doublement des crédits pour l'élargissement à l'Est, sont tout à fait irréalistes et a proposé la

---

[22] Voir par exemple dans F. de la Serre. L'élargissement de l'UE aux pays de l'Europe Centrale et Orientale: quelle différensiation? The European Union in the Changing world. Third ECSA-World Conference. Brussels. September, 19-20.

décision suivante: en premier lieu conserver l'enveloppe financière des Fonds structurels et du Fonds de cohésion équivalente au 0,46% du PIB de l'UE (le niveau du 1999) pour la prochaine phase de programmation (les années 2000-2006); en second lieu la mise en oeuvre des crédits doit se faire du manière plus concentrée géographiquement. Ainsi on disposerait de quelque 260 milliards d'écus (les prix de 1996), soit en moyenne 37 milliards d'écus environ par an, à comparer avec les quelque 28 milliards d'écus par an pour la période de programmation en cours (1994-1999).

Le renforcement de la concentration selon la proposition de Madame Wulf-Mathies - est principalement le respect strict des critères de l'allocation de crédits, par exemple pour l'Objectif 1 - c'est le PIB par habitant doit être inférieur à 75% de la moyenne communautaire. Quelques régions de la France, de la Belgique, des Pays-Bas comme de l'Espagne, du Portugal de l'Irlande qui relèvent actuellement de l'Objectif 1 ne répondront bientot plus à ce critère parce qu'ils atteindront le niveau du développement satisfaisant. D'autres seront rayé de la liste parce que le PIB de l'Union élargie augmentera.

A cause du renforcement de la concentration la part de la population bénéficiaire des aides, de 50,6% à l'heure actuelle, devrait être ramenée à moyen terme à 35% environ pour la Communauté des Quinze et prélever sur cette somme de 260 milliards d'écus un montant appréciable de 50 milliards d'écus environ aux fins de l'aide structurelle dans les nouveaux Etats membres. Madame Wulf-Mathies pour la première fois a noté une condition essentielle: les transferts financiers ne doivent pas surpasser les 10% du PIB des pays bénéficiaires pour échapper aux problèmes lié à leur capacité d'absorption. Ainsi, avec plus de 200 milliards d'écus pour la période 2000-2006, on disposerait encore de suffisamment de crédits pour poursuivre la politique de cohésion de l'Union des Quinze, pour répondre aux soucis des pays qui en bénéficient, comme pour conserver les règles générales de la distribution de l'aide.

Donc, jusqu'à l'année dernière nous voyons la confusion dans cette question. La cause de cette confusion est en partie dans l'absence de la position officielle. Avant le commencement de la Conférence intérgouvernementale sur la révision du Traité de Maastricht le Parlement Européen, le Comité économique et

---

[23] Spech by Commissioner Monika Wulf-Mathies, EU Commitee of Bundestag, Bonn, 19 June 1996. Inforegio news, N 31, August 1996.

social, le Comité des Régions, quelques représentants du Groupe de Réflection proposaient de mettre certaines questions de la formation au nombre des questions de l'ordre du jour de la CIG, ainsi que évaluer le coût budgetaire de l'élargissement avant l'examen des autres questions, liée à l'adhésion des nouveaux pays à l'UE[24]. Néanmoins malgré inquétude générale à propos des perspectives du financement de la politique économique commune, les gouvernements des Etats membres ont exclu pratiquement ce thème de l'ordre du jour de la Conférence. Deux grands événements «Le Forum de cohésion» (Bruxelles, avril 1997) et «Sommet européen des régions et des villes» (Amsterdam, mai 1997) n'ont presque attiré l'attention des participants de la CIG et n'ont pas provoqué l'intérêt aux problèmes de la politique régionale et de la cohésion.

La position officielle s'est fait voir après l'achèvement de la CIG. Et on s'est passé du pessimisme au optimisme mésuré. La Commission a publié le document - le programme «L'Agenda 2000. Pour une Union plus forte et plus large», qui en principe dissipe les doutes de l'incapacité de l'Union de financer les programmes du développement économique et social sans la blessure considérable des intérêts de ses quinze Etats membres. Le document suppose précisément l'adhésion à valeur requise des PECO à l'UE et refuse des autres formes de l'intégration (comme par exemple la poursuite des accords d'association).

La Commission propose à accorder dans le période de 2000 à 2006 aux pays et régions nécessiteux une aide financière équivalent à 0,46% du PIB commun de l'Union. Le volume des Fonds structurels et du Fonds de cohésion augmentera aux 275 milliards d'écus (les prix de 1997) contre 200 dans le période courant (1993-1999). Sur ces ressources 45 milliards d'écus environ sera dirigé vers les nouveaux Etats membres. Le dernière quantité selon le calcul de la Commission se formera de la façon suivante: en consérvant en 2000-2006 la même proportion des principals articles de dépense (voir tableau 7) comme le plafond des ressources propres de l'UE à son niveau de 1999 - 1,27% du PNB commun, la croissance économique estimé à 2,5% par an pour les quinze Etats membres actuels et à 4% par an pour les pays dont l'adhésion est prévue d'ici à

[24] Briefing on economic and social cohesion. N 31. Task-Force on the «Intergovernmental conference». European Parliament. Luxembourg, 14 March. 1996.

2006 traduira en fin de période par un supplément potentiel de ressources d'un peu plus de 20 milliards d'écus (au prix de 1997)[25].

Tableau 7

Tableau d'ensemble du nouveau cadre financier 2000-2006

(aux prix de 1997, en millards d'écus)

	1999	1999 %	2000	2000 %	2001	2002	2003	2003 %	2004	2005	2006	2006 %
Agriculture (ligne directrice)	43,3	44,3	44,1	45,2	45,0	46,1	47,0	43,9	48,0	49,0	50,0	43,7
Actions structurelles	36,1	36,9	35,2	36,1	36,0	38,8	39,8	37,2	40,7	41,7	42,8	37,4
Politiques internes	6,1	6,2	6,1	6,3	6,4	7,3	7,5	7,0	7,7	7,9	8,1	7,1
Actions extérieures	6,6	6,8	6,6	6,8	6,8	7,0	7,1	6,6	7,3	7,5	7,6	6,6
Administration	4,5	4,6	4,5	4,6	4,6	5,1	5,2	4,8	5,3	5,4	5,5	4,8
Réserves	1,2	1,2	1,0	1,0	1,0	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
Total crédits pour engagements	97,8	100	97,5	100	99,8	105,1	107,1	100	109,5	112,0	114,5	100

Calculé en utilisant: Agenda 2000. For a stronger and wider Union. Bulletin of the European Union. Supplement 5, 1997, p. 73.

En ce cas il faut recevoir encore 25 milliards d'écus environ par voie de réduction des béneficiaires dans l'UE des Quinze. Pour les derniers le volume de l'aide sera moins en comparaison avec le période courant, mais la concentration des efforts financiers sera plus grand: ainsi l'Objectif 1 recevront 2/3 du volume total des crédits contre 1/2 accordé dans le période courant.

En élaborant ces propositions sur le financement futur de la politique de cohésion la Commision se bassait sur l'hypothèse que l'adhésion d'un premier groupe de pays candidats aura lieu approximativement en 2002, c'est à dire il n'aura d'effet budgétaire qu'à partir du milieu de la période (tableau 8).

Tableau 8

Evolution des dépenses au totre des actions structurelles

(aux prix de 1997, en milliards d'écus)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Communauté des Quinze								
Fonds structurels	31,4	31,4	32,1	31,1	30,3	29,2	28,2	27,3

[25] Agenda 2000. For a stronger and wider Union. Bulletin of the European Union. Supplement 5, 1997. Luxembourg, p.62.

Fonds de cohésion	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Nouveaux Etats membres								
Fonds structurels et Fonds de cohésion		0,0	0,0	3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
Aide «préadhésion»		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Total	34,3	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8

Source: Agenda 2000. For a stronger and wider Union. Bulletin of the European Union. Supplement 5, 1997, p. 74.

Avant le moment de l'adhésion officielle les candidats ont le droit d'admission au programme PHARE. On suppose de renforcer sa effectivité par l'augmentation radicale de la dimension des projets, le financement prioritair des projets liés à l'élargissement, la decentralisation du processus de la prise des décisions. Bien plus, dès 2000 une aide «préadhésion», prélevée sur cette enveloppe de 45 milliards d'écus, serait mise en place. Elle serait destinée principalement à contribuer à rapprocher ces pays candidats des normes communautaires en matière d'infrastructures, par analogie avec les interventions du Fonds de cohésion. Cette aide disposera d'un montant constant de 1 milliards d'écus par an.

La Commission considére comme nécessaire la concentration des efforts des Fonds principalement sur le soutien des régions de l'Objectif 1 - situées au-dessous du seuil de 75% pour le PIB par habitant par rapport à la moyenne communautaire. Pour les régions actuellement éligibles à l'Objectif 1 qui se situeront au-dessus du seuil de 75à on prevu le période transitoire avec l'octroi au Fonds.

Le nouvel Objectif 2 regroupera les autres régions en proie à des difficultés structurelles: des zones en mutation économique (industrie et services), des zones rurales en declin, des zones en crise dépendantes de la pêche, des zones urbains en difficulté, avec le chomage important ou le dépeuplement. On n'a pas proposé des critères strictes de l'éligibilité, mais il est évident que ce nouvel objectif regroupera des régions des Objectifs 2 et 5 de cette période.

Le développement des ressources humaines sera un élément central dans les Objectifs 1 et 2. Outre çela on propose de créer le nouvel Objectif horizontal 3 spésialement pour cette fin. Il réunira les Objectifs 3 et 4 du période de programmation courant.

La Commission a proposé de réduire cardinalement le nombre des initiatives communautaires et conserver seulement réellement essentielles pour toute l'Union. A présent l'Union dispose de treize initiatives qui sera réduit à trois: la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale; le développement rural, le développement des ressources humaines dans un contexte d'égalité des chances.

La proposition sur la mise en application d'autres formes d'interventions - bonifications d'intérêts, garanties, participation au capital-risque, prises de participation - semble très intéressante comme contre-poids à la pratique courant de l'aide gratuite.

La dotation annuelle du Fonds de cohésion sera de l'ordre de 3 miliards d'écus. Il est proposé de conserver l'accès au Fonds pour les Etats membres dont le PNB par tête est inférieur à 90% de la moyenne communautaire, mais qui ont adhéré à la troisième phase de l'UEM. Le programme de la convergence étant donné les ressources du Fonds deviendront accessibles aux nouveaux Etats membres du PECO.

Il est important à noter que la proposition de la Commission de l'incorporation des PECO dans la politique de cohésion se base sur l'hypothèse sur la capacité basse d'absorption de ses systèmes financiers[26]. On peut caracteriser la capacité d'absorption comme le volume de l'aide financière communautaire qui peut être absorbé par le pays sans l'augmentation considérable de l'inflation et sans la pression considérable sur le budget national (prenant en considération le principe de l'additionnalité de l'aide de l'Union). On n'a pas utilisé ostensiblement le critère de la capacité d'absorption jusqu'à présent dans la politique de cohésion. L'incorporation de ce critère complémentaire du financement - c'est peut-être le changement le plus important et substantiel dans la politique de cohésion économique et sociale. Ce changement en principe ne peut pas léser les intérêts des bénéficiaires, il n'est pas contraire à la conception de la cohésion. C'est la réponse sur la question posée: comment distribuer les ressources limitées des Fonds pour soutenir la cohésion dans l'Union des Quinze et pour les nouveaux Etats membres du PECO. La Commission a choisi le critère suivant - le transfert annuel des Fonds ne doit

pas excéder en limite générale de 4% du PIB national du pays bénéficiaire. C'est la restriction assez cruelle en comparaison avec celui-là proposé par Madame Wulf-Mathies (10% du PIB).

Vers 2006 le volume de l'aide aux nouveaux Etats membres augmentera jusqu'au 30% de toutes les réserves des Fonds. C'est la somme considérable en comparaison avec celle-là accordé à présent par l'UE aus PECO. Il n'est pas difficile de calculer que cela est suffisant pour financer la première vague de l'élargissement. Considérant, que ce sont les plus grands pays, l'admission de la reste part des PECO sera moins onéreuse.

Les propositions de la Commission doivent satisfaire les pays-leaders comme les pays retardataires de l'Union des Quinze: le volume de l'aide aux pays de cohésion sera presque sauvegardé et la contribution des pays sera la même en fait. A présent les pays membres et les institutions de l'Union ont commencé à discuter ces propositions. En apparence lors de la prise de décision consernant le futur financement de la politique de cohésion et les Règlements des Fonds les contradictions considérables ne devront pas avoir lieu. Néanmoins la réaction peut être négative par rapport aux certains thèses du programme: par exemple, c'est la réduction du nombre des régions-bénéficiaires dans les pays prospères. Comme on a déjà noté, c'est précisément en réduisant le financement dans l'UE des Quinze on plane de économiser pour les PECO environ 25 milliards d'écus. Aujourd'hui parmi les régions de l'Objectif 1 il y a ceux qui se situent au-dessus du seuil de 75à du PIB par habitant par rapport à la moyenne communautaire (l'Irlande du Nord, la Corse, les arrondissements de l'industrie incienne Avesnes-Douai-Valenciennes-Hainaut), mais l'UE prête son concours financier à ces régions pour les raisons d'ordre souvent politique. Mais en rayant les de la liste des bénéficiaires on ne peut pas ramasser même la moitié des argents nécessaires., La Sardaigne, le Flevoland, la Valence, Lisbonne, toute la térritoire de l'Irlande et d'autres seront aussi rayé de la liste. Dans ces conditions les pays nommés approuveront l'adhésion seulement de petit nombre des PECO pour éviter la perte considérable de finances communautaire au titre de la cohésion.

Est-ce que l'augmentation du plafond des ressources propres ne porra pas devenir plus avantageuse pour l'UE? En 1996 le Comité économique et social

---

[26] Agenda 2000. For a stronger and wider Union. Bulletin of the European Union. Supplement 5, 1997, Luxembourg, p.21.

avançait la proposition semblable[27]. Selon l'avis des membres du Comité aujourd'hui les octrois de Fonds pour les objectifs de cohésion sont modestes en comparaison avec l'envergure des problèmes à resoudre (les USA dépensent environ 3,5% du budget pour le développement des régions en retard), et l'achévement de la construction du Marché commun et l'élargissement de l'UE sont les arguments-massues pour l'augmentation des réserves financières des Fonds.

Le calcul fait par les professeurs Flores E. Et Zangl P. a demontré que même l'augmentation modique du budget pourra avoir l'effet considérable. Ces chercheurs s'est basé sur les indives du 1991 quand les ressources propres était égale à 1,158% du PIB de la Communauté. L'augmentation du budget jusqu'à 1,658% pourra créer la possibilité de doubler les crédits à l'action non agricole de l'UE; si le volume du budget arrivait à 2,5% du PNB, la capacité de financement des actions non agricole serait quatre fois supérieure[28]. Même le rapport Mac Dougall (1977) de la Commission européenne appelait à l'augmentation du plafond des réssources propres de l'Union jusqu'à 2,5% pour créer le mécanisme éffectif pour le renforcement des processus de la convérgence économique et sociale et dans l'union monétaire - jusgu'à 5%.

Nous ne parlons par du budget massive, du budget dit «rédistributif». Nous parlons de l'augmentation minime du plafond des réssources propres seulement pour les buts de sauvegarder la possibilité d'aider à touts les régions qui a besoin de l'aide. Nous parlons de l'augmentation minime parceque premièrement dans la phase de l'achévement de la construction de l'Union économique et monétaire les systèmes nationales n'ont pas des réserves profondes. Outre cela, nous ne pouvons pas considerer l'augmentation substantielle du budget commun comme la condition sine qua non de la réalisation des plans de l'UE. Jusqu'au présent l'Union s'en tirait avec les réssources modiques. Cela est possible grâce au principe de la subsidiarité qui établit que la Communauté n'intervient que si les objectifs de l'action envisagée peuvent, en raison des dimension ou des effets de celle-ci, être mieux réalisés au niveau communautaire. Les ressources financiers de l'Union portent le caractère stimulant, c'est seulement le catalyseur. Le

---

[27] Avis du Comité économique et social sur «L'avenir de la cohésion et les implications a long terme pour les Fonds structurels». Bruxelles, le 28 février 1996.

[28] Flores E., Zangl P. La structure financière de la Communauté face aux defis presents et futurs. European University Institute, working paper EPU, n 91/9, Florence, 1991.

respect de l'autre principe - l'additionnalité - aussi pérmet de dissimuler la sensation de l'insuffisance des ressources propres de la Comunauté. Ainsi, les finances des Fonds structurels ne peuvent pas être utilisé en échange des ressources nationales. Les rapports de la Commission du 1987(Rapport Padoa-Schioppa)[29] et du 1993[30] montrent qu'on peut se contenter d'un budget limité à 2% du PNB des Etats membres. Cette étude repose sur une approche plus restrictive des tâches de l'Union plutot que celles des Etats membres; la plupart des tâches peut être transpoter sur les époles des Etats.

Ainsi, dans le future il faut attendre plutot des modifications qualitatives dans la politique de cohésion que d'augmentation des ressources financiers des fonds. Il faut attendre la révision du role des finances nationales dans la réalisation des objectifs communs et la réforme efficace du controle de l'utilisation des finances communautaires.

Dans la presente analyse nous ne pouvons pas se restreindre par l'examen des problèmes financièrs de l'élargissement et par la constatation de l'augmentation considérable des disproportions économiques et sociales dans l'Union élargie. Il faut encore porter l'accent sur le rapport des avantages et des conséquences négatives du processus de l'élargissement pour les différents groupes des pays.

Dans la littérature économique nous trouvons assez de prévisions pessimistes consérnant l'influence de l'adhésion des PECO sur le développement économique des pays retardataires de l'UE des Quinze. Par exemple, on peut rencontrer fréquement la confirmation que les nouveaus pays membres pourront ruiner les positions de concurrence des pays retardataires de l'UE des Quinze en égard à affinité des structures économiques. Réellement, il ne faut pas exclure les problèmes dans sertains secteurs de l'écnomie et particulièrement dans l'agriculture et dans les branches caractérisées par le haut pourcentage des employés d'une mauvaise qualification - industries extractive, de meubles, textile et de couture - parce que le prix de la main-d'oeuvre dans les PECO dans ces branches est en 4 fois moindre que dans les pays de cohésion.

---

[29] Padoa-Schioppa T. Et al. Efficacité, stabilité et équité. Une stratégie pour l'évolution du système économique de la Communauté Européenne. Commission Européenne, Bruxelles-Luxembourg, 1987.
[30] Commission Européenne; DG II. Monnaie Stable - Finances Saines. Economie Européenne, N 53, 1993.

La structure de marchandise et le niveau des prix bas sur la production de l'agriculture (voir dans le tableau 9 pour les 6 PECO) se sont des prétextes à l'inquétude. Presque le quart de la population active des PECO est occupé dans le secteur agraire contre 5,3% dans l'UE. Dans ce secteur on produisent 8,6% du PIB contre 2,4% de l'UE. Mais malgré les mutations positives, qui ont commencé en 1994 principalement à cause des bonnes conditions du temps, dans son ensemble la situation dans l'agriculture reste compliquée. Les PECO ne sont pas réussi à atteindre le niveau du développement agraire de la période avant la réforme (voir le tableau 10 pour les 6 PECO). La production nationale ne peut pas satisfaire la demande croissante. La consommation par habitant des principals produits dans touts les PECO à présent plus bas que dans les pays de l'Union. La réduction des grands travaux, la réduction de l'utilisation des engrais, la dinamique défavorable du chepel pourront non seulement diminuer l'exportation de la production de l'agriculture, mais aussi augmenter la nécessité dans l'importation. En exception de la Hongrie la balance commerciale de la production agraire des PECO avec l'UE reste négative (tableau 11 pour les 6 PECO).

Dans cette causalité on peut citer un exemple: l'adhésion dans l'UE de l'Espagne - pays agraire dans le passé - se retourné pour sa voisine la France par l'avantage considérable. L'exportation de la marchandise de la France à l'Espagne a augmenté en 4 fois et l'exportation du capital - en 10 fois. La balance commerciale de la France avec l'Espagne est positive tout le temps, notamment dans le domaine de la commerce de la production agraire. Ainsi, il est evident que le pessimisme n'est pas justifié. Jusqu'à présent dans le commerce des pays de l'Union avec des PECO nous voyons le solde positif (en exception de la Portugal où on marque le solde nul ou négatif insignifiant)[31].

Et bien sûr, sans doute l'adhésion à l'UE est utile pour l'économie des PECO. L'exemple de l'adhésion de Finlande à l'UE est remarquable. En prenant part dans le budget de l'Union la Finlande reçoi plus que donne en comparaison avec la Suède et l'Autriche, qui sont devenu pour l'UE les nouveaux contributeurs-net. Si les citoyens de la Suède et de l'Autriche sont prêt de rejeter ses nouveaux problèmes sur l'UE, les Finnois expliquent (partiellement) ses présents succès économiques par l'adhésion dans l'UE. La confiance de l'UE et du

[31] External and Intra-European Union Trade. 1996, N 12.

Monde envers l'économie de Finlande s'est raffermi: en 1995 l'augmentation des investissements étrangers etait au 20% plus qu'en 1994.

En se basant sur ces faits, l'intégration des PECO à l'Union ne doit pas créer des problèmes insurmontables, au contraire, elle créera des nouveaux impulsions pour l'accélération de la croissance économique pour touts les membres. Mais l'intégration - ce n'est pas la panacée, c'est le moyen. Si les PECO pourront utiliser corréctement les avantages de l'intégration il ne deviendront pas le fardeau financier pour l'UE, il deviendront les nouveaux «tigres européens» comme l'Irlande.

Tableau 9

Le niveau des prix pour la production agraire dans les marchés des PECO, l'UE et le Monde en 1994

	blé			mais			lait		viande		porc		volaille	
	1	2	3	1	2	3	1	2	1	2	1	2	1	2
Pologne	98	73	104	-	-	-	103	33	1240	40	1320	103	1179	88
Rép. Tchèque	88	66	94	100	72	135	172	54	1850	59	1200	94	910	68
Rép. Slovaque	84	63	89	93	67	126	164	52	1580	50	1130	88	987	74
Hongrie	75	56	80	72	52	97	220	70	1630	52	1860	98	1038	77
Roumanie	81	60	86	75	54	101	179	57	-	-	-	-	-	-
Bulgarie	54	40	57	71	51	96	114	36	750	24	680	53	590	44
UE	134	100	143	138	100	186	316	100	3130	100	1280	100	1340	-
Monde	94	70	100	74	54	100	-	-	-	-	-	-	-	-

1 - écus/tonne

2 - % de prix de l'UE

3 - % de prix mondiales

Source: Badré D. Union europeenne: les consequences economiques et budgetaires de l'elargissement a l'Est. Rapport d'information. N 228. Paris, 1995-1996. p. 59.

Tableau 10

La production agraire dans les PECOen 1990-1994 (1989 = 100)

	culture des plantes					élevage					général				
	1990	1991	1992	1993	1994	1990	1991	1992	1993	1994	1990	1991	1992	1993	1994
Pologne	95	91	68	89	74	94	94	90	79	82	95	93	83	85	79
Rép. Tchèque	99	96	80	84	79	97	84	77	71	68	98	89	78	76	72
Rép. Slovaque	88	94	80	75	90	96	80	69	63	63	93	86	74	68	75
Hongrie	91	94	70	63	70	100	84	74	67	60	95	89	72	65	66
Roumanie	93	97	82	98	107	102	98	88	91	91	97	98	85	96	101
Bulgarie	93	110	96	76	93	95	78	69	57	48	94	94	83	68	70

Source: Badré D. Union europeenne: les consequences economiques et budgetaires de l'elargissement a l'Est. Rapport d'information. N 228. Paris, 1995-1996. p. 58.

Tableau 11

Le solde dans le commerce agro-alimentaire des PECO avec l'UE

1989-1994 (millons d'écus)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Pologne	153	520	70	- 5	- 300	- 248
Rép. Tchèque	76	112	- 11	- 160	- 211	- 322
Rép. Slovaque	76	112	- 11	- 160	- 79	- 87
Hongrie	759	712	873	706	426	408
Roumanie	36	- 231	- 170	- 261	- 245	- 84
Bulgarie	48	84	57	72	- 41	- 62

Source: Badré D. Union europeenne: les consequences economiques et budgetaires de l'elargissement a l'Est. Rapport d'information. N 228. Paris, 1995-1996. p. 60.

Et bon, dans l'Agenda 2000 la Commission propose les dépenses modestes, le budget prèsque sans changement, les objectifs de la politique inchangés. Elle propose les changements insignifiants des mécanismes de la réalisation de cette

politique et les conditions restrictives du financement de la cohésion. Ces dernieres pourront devenir les sources des conflicts potentiels entre les bénéficiaires en Union des Quinze et les nouveaux pays membres. Mais le principal obstacle du développement des réformes de la politique de cohésion - c'est la nécessité de l'unanimité du Conseil en prenant des décisions sur la réglementation des Fonds structurels (l'article 130d du Traité courant). Jusqu'à présent le problème de l'application après 1999 de cette article n'est pas résolu. L'application de cette article dans l'Union élargie rends possible des tentatives du chantage et d'utilisation du pouvoir de blocage des décisions pour empêcher la réforme efficace de la politique de cohésion. La logique commanderait donc de régler cet problème préalablement à tout élargissement. Alors un an avant l'élargissement la nouvelle CIG commencera son travail. Elle doit regler cette question. Nous attendons la reponse prompt sur la proposition de M-me Wulf-Mathies, Commissaire européen responsable de la politique régionale, qui prevoie l'adoption de la reglementation concernant ces Fonds après 1999 par un vote à la majorité du Conseil, et non plus à l'unanimité.

Conclusion

Le but du présent rapport etait de déterminer le cercle des problèmes lié à l'élaboration de la politique de cohésion aussi que porter des accents sur des principals changements présents et futurs. L'élargissement aura lieu au début du prochain decennie. Mais l'Union a un autre plan qui doit être réalisé dans l'immédiat. C'est le commencement du fonctionnement de l'Union monétaire. Il faut hautement apprecier la fermeté du Sommet européen à Amsterdam en ce qui concerne la réalisation de l'UEM en 1999. On sait bien que le forcement peu naturel de la convergence nominale et la politique budgetaire nationale draconienne ont éxercé enfluence négatives sur la convergence réelle. Il ne s'agit pas içi de l'exemple de l'Irlande et du Danemark qui realisent avec succès depuis des années 80 ces deux tâches interrdépendantes. Il s'agit de cette hâte des années passés. Néanmoins l'unification monétaire sera un grand succès de l'UE. La zone commune monétaire activisera le processus de l'investissement et les relations commerciales entre des pays membres, donnera un coup d'epaule à l'accélération de la croissance économique et de l'emploi et l'amélioration du

niveau de vie. Certains bénéficiaires des Fonds Structurels - notamment la Grèce aussi que les nouveaux Etats membres de l'Europe Centrale et Orientale - qui ne pourront pas entrer dans l'union monétaire, seront privés temporairement de l'impulsion pareille. Ainsi, dans le période de la coexistence à l'intérieur de l'UE de deux types des pays - membres de l'UEM et qui désirent - l'aggravation du problème des disproportions économiques et sociales semble inévitable.

Il ne faut pas oublier le sens de l'article 2 du Traité de Maastricht qui considère que l'édification de l'Union économique et monétaire est seulement l'instrument ou l'objectif secondaire par rapport à l'objectif primaire - la réalisation du haut niveau de cohésion économique et sociale dans l'UE. En réalité l'Union arrive au résultat imprévu: le moyen (l'UEM) sera réalisé au détriment du but (la cohésion). On peut tirer la parallèle avec le processus de l'élargissement. Pour l'UE l'élargissement comme l'approfondissement des objectifs de l'intégration (notamment la construction de l'UEM) - c'est la résolution de sa stratégie du développement. Et l'élargissement aura lieu malgré des difficultés du caractère économique et social. Et les Etats membres prennent en considération cette réalité.

Nous comprenons bien que dans le future il faut attendre plutot des modifications qualitatives dans la politique de cohésion que l'augmentation des ressources financiers des Fonds. Néanmoins limiter les interventions de politique de cohésion après l'élargissement seulement aux quelques Etats membres dans l'Europe des Quinze serait faire fausse route. La solidarité avec toutes les régions et groupes sociaux défavorisés de touts les Etats membres est l'objectif essentiel de cette politique. C'est pourquoi il faut accélérer maximalement l'entrée de la Grèce dans l'UEM en utilisant l'aide des Fonds et maintenir le niveau du financement dans touts les pays retardataires de l'UE à Quinze dans le cadre des Fonds Structurels et du Fonds de cohésion.

Il sera indispensable de même de garantir à l'Irlande le prolongement du financement dans le cadre du Fonds de cohésion malgré que son PIB par habitant deviendra plus de 90% de la moyenne communautaire à cause de l'élargissement de l'UE.

L'Union a besoin de la revision radicale du role des finances nationales dans la réalisation des objectifs communs et de la réforme efficace du controle de l'utilisation des finances communautaires. Ainsi, particulièrement, la proposition

sur la mise en application d'autres formes d'interventions parmi les principales - bonifications d'intérêts, garanties, participation au capital-risque, prises de participation - semble très intéressante comme contre-poids à la pratique courant de l'aide communautaire gratuite.

De facto nous voyons que l'élargissement de l'Union à l'Est et la création a l'intérieur de l'UE du noyau monétaire plus forte et bien uni affaiblissent la politique de cohésion économique et sociale, diminuent son role en comparaison avec des autres objectifs. Mais, au contraire, le future Union a besoin de renforcement des mécanismes de cette politique. Içi nous pouvons apercevoir des motifs plutot politiques qu'économiques. Les pays retardataires ont besoin de l'aide financière au titre de cohésion pour rester dans «le club» et tirer avantage additionnel; en même temps c'est la bonne stimulation pour les pays qui adhérent dans l'Union. Nous comprenons bien que grâce à la solidarité financière entre les Etats membres aussi que grâce au caractère compensateur de la politique de cohésion l'Union peut et pourra de minimiser le risque de la naissance de situation menacant son développement et sa intégrité.

Bibliographie

1. Agenda 2000. For a stronger and wider Union. Bulletin of the European Union. Supplement 5, 1997.
2. Anderson K., Tyers R. Implications for EC Expantion for European Agricultural Policies. Trade and Welfare. CERP Discussion Paper, N 829, 1993.
3. Avis du Comité économique et social sur «L'avenir de la cohésion et les implications a long terme pour les Fonds structurels». Bruxelles, le 28 février 1996.
4. Badré D. Union européenne: les conséquences économiques et budgétaires de l'élargissement à l'Est. L'OFCE. Les rapports du Sénat, N 228, Paris, 1995-1996.
5. Baldwin R. Towards an integrated Europe. Center for Economic Policy Research. Londres, 1994.
6. Baldwin R., Begg D., Danthine J.-P. Et al. Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement. Monitoring European Integration. London, CERP. 1992.
7. Banque Européenne d'investissement. Rapport annuel. 1994.
8. Besnainou D. Les Fonds structurels: quelle application aux PECO? Economie internationale. N 62, 2 trimestre. 1995.
9. Briefing on Economic and Social Cohesion. Task-Force on the Intergouvernmental conference. N 31. PE 165.899. Luxembourg, 14 March 1996.
10. Commission Européenne. Livre blanc sur l'agriculture dans l'Union Européenne. 1995, decembre.
11. Commission of the European Communities. «Stable Money - Sound Finances». European Economy, 53.

12. Competitiveness and Cohesion: Trends in the Regions. Fifth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community. Brussels, 1994.
13. Community Structural Funds. 1994-1999. Regulations and Commentary. Luxembourg. 1994.
14. External and Intra-European Union Trade. 1996, N 12.
15. Flores E., Zangl P. La structure financière de la Communauté face aux defis presents et futurs. European University Institute, working paper EPU, n 91/9, Florence, 1991.
16. Instrument Financier de Cohésion. 1993/1994. Rapport annuel. Bruxelles, 1995.
17. Guide to the Community Initiatives. 1994-1999. Brussels-Luxembourg. 1994.
18. Leygues Jean-Charles. Les politiques internes de l'Union Européenne. 1994-1999. Paris, 1994.
19. Padoa-Schioppa T. Et al. Efficacité, stabilité et équité. Une stratégie pour l'évolution du système économique de la Communauté Européenne. Commission Européenne, Bruxelles-Luxembourg, 1987.
20. Premier rapport sur la cohésion économique et sociale. Luxembourg, 1996.
21. De la Serre F. L'élargissement de l'UE aux pays de l'Europe Centrale et Orientale: quelle différensiation? The European Union in the Changing world. Third ECSA-World Conference. Brussels. September, 19-20.
22. Spech by Commissioner Monika Wulf-Mathies, EU Commitee of Bundestag, Bonn, 19 June 1996. Inforegio news, N 31, August 1996.
23. The Community Budget: the Facts in Figures. Brussels, Luxembourg, 1996.
24. The Structural Funds in 1994. Sixth Annual Report with Swedish and Finish summary. Brussels-Luxembourg. 1996.
25. Union européenne: un «New Deal» budgetaire est-il necessaire? The Philip Morris Institute for public policy research. Juin 1995.
26. World Economy and Western Europe. May 1997, KOPINT-DATORG RT, Budapest (en russe).

Abrégé de la recherche finale

L'élargissement de l'UE au pays de l'Europe centrale et orientale et le dédut du fonctionnement de l'UEM, qui érigera le nouveau type de frontière - monétaire et aura lieu presque simultanement, changeront non seulement la proportion des pays forts et faibles mais aussi des principes et des méchanismes de la cohésion économique et sociale de l'UE.

La recherche est consacrée aux problèmes de la cohésion en rapport avec ces deux tendances principales de la stratégie de l'UE - l'élargissement et l'approfondissement. La recherche est établi en Russe - la langue officielle du pays de l'auteur.

Le plan de la recherche:

Introduction - l'analyse des problèmes terminlologiques ainsi que les problème de la comparaison des pays et de la révélation du niveau de la cohésion dans l'Union.

I partie. Les disproportions du développement des pays de l'UE .
- l'analyse de la dinamique du développement économique et social dans les pays de l'UE au cours des 5-10 années dernièrs et appréciation du niveau des écarts; l'révélation du rôle des problèmes monétaires et des finances publiques parmi des autres facteurs qui exercent une enfluence sur le processus de la convergence; concrétisation des relations entre les processus de la convergence "nominale" et "réelle" dans le cadre de l'UE.

II partie. Le progrès de la politique de la cohésion économique et sociale.
- analise des modifications qui étaient introduit par le Traité de Maastricht et des décisions des institutions de l'UE dans la conception de la cohésion; la caractéristique des principales instruments de la cohésion (Fonds structurels, Fonds de cohésion, Banque européenne de l'investissement et d'autres) et de la Réforme des Fonds structurels; appréciation de l'éfficacité des mesures de cohésion.

III partie. La cohésion fâce à l'élargissement.

- la caractéristique du développement économique et social des pays de l'Europe centrale et orientale - candidats à l'adhésion et estimation du niveau du retard; la révélation des problèmes liées au coût budgetaire de l'élargissement; évaluation des pérspectives du développement de la conception de cohésion dans les conditions de l'Europe élargie.

Conclusion - l'analyse des perspectives de la politique régionale en Russie et dans la CEI et de la possibilité d'emprunt de l'expérience de l'UE.